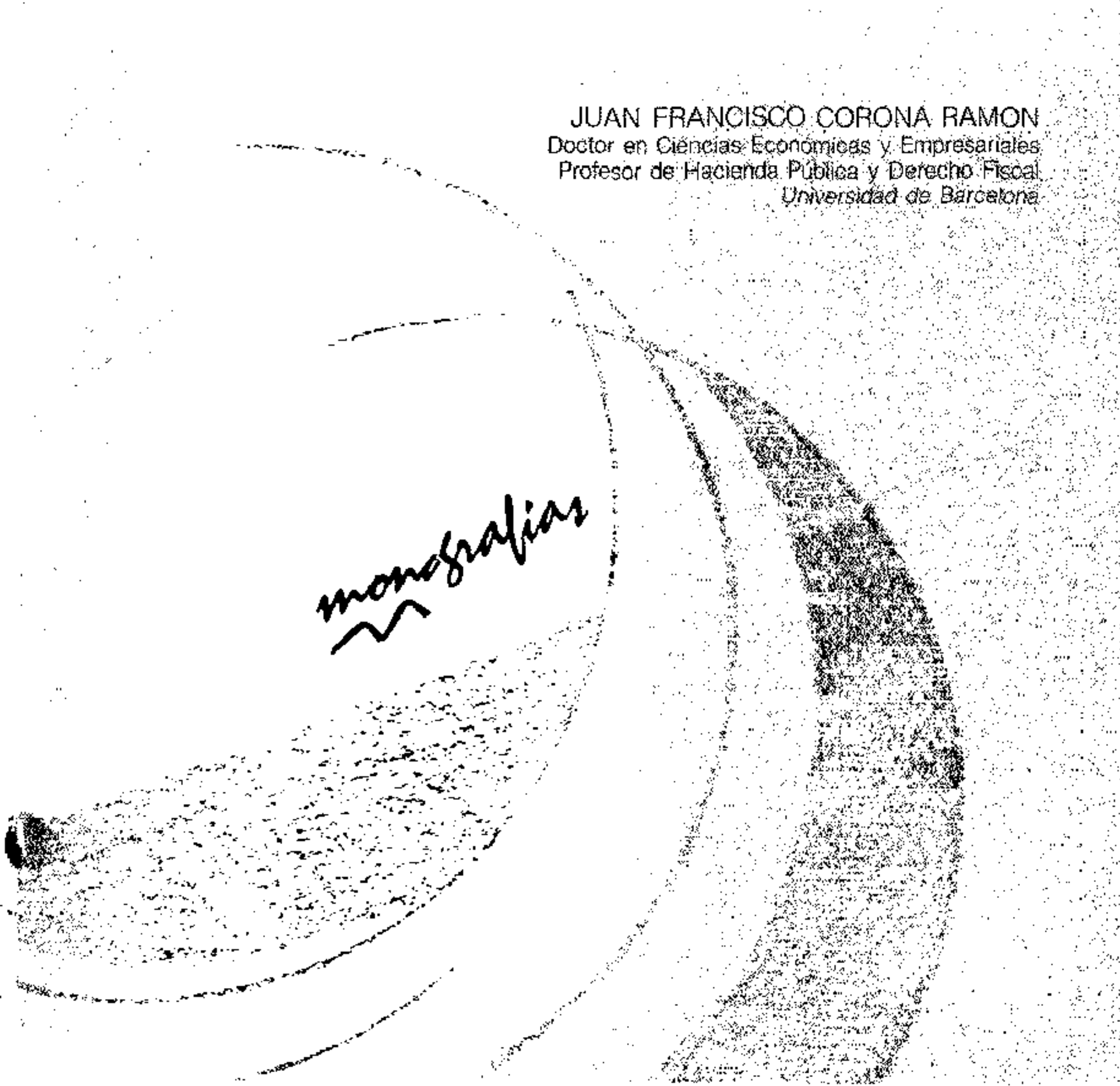
Una introducción a la teoría de la decisión pública ("public choice")

JUAN FRANCISCO CORONA RAMON
Doctor en Ciéncias Económicas y Empresariales
Profesor de Hacienda Pública y Derecho Fiscal
Universidad de Barcelona



JUAN FRANCISCO CORONA RAMON
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales
Profesor de Hacienda Pública y Derecho Fiscal
Universidad de Barcelona

ANTONIO MENDUIÑA SAGRADO
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales
Profesor de Teoría Económica
Universidad de Barcelona

Una introducción a la teoría de la decisión pública ("public choice")

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
ALCALA DE HENARES · MADRID (ESPAÑA)

COLECCION: MONOGRAFÍAS

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-87-005-X
ISBN: 84-7351-207-3
Depósito legal: M. 10546-1987

Imprime: RUMAGRAF, S. A. - Nicolás Morales, 34 - 28019 Madrid

Diseño portada: Estudio Anlema

DEDICATORIA

A la memoria de Antonio Casahuga.

PRESENTACION

«Este puso un voto, éste lo reunió, éste le echó la ley, éste la aprobó y este pícaro gordo..., se la comió.»

(Anónimo.)

La introducción a la teoría de la decisión pública parece un buen camino, de entre los muchos posibles, para apreciar, entender y valorar la distancia que puede haber entre los «ponedores» de votos y los «pícaros gordos» del anónimo. Esta que hemos escrito, de la mano del Instituto Nacional de Administración Pública, va dirigida, fundamentalmente, a los lectores no iniciados en el análisis económico. Quienes cuenten con el bagaje teórico de un primer ciclo universitario pueden prescindir de este entremés y pasar a platos más sustanciosos, como, por ejemplo, la magnífica recopilación de Müeller.

Entre el voto y el pícaro hay todo un entramado de instituciones, procesos y mecanismos cuya complejidad y cuya funcionalidad, a fuer de cotidianas, parecen haberse convertido en algo incuestionable. Ello es así incluso en los análisis académicos en los que se desarrollan las ciencias sociales, dentro de los sistemas democráticos. La teoría de la elección pública, durante las cuatro últimas décadas, ha intentado (y conseguido en gran medida) probar precisamente lo contrario.

Dentro de las ópticas utilizadas por los científicos sociales, la de la teoría económica ha multiplicado el número de sus lentes, a lo largo de los últimos decenios, y las ha enfocado hacia ciertos aspectos del comportamiento humano que antes no habían sido explorados (o que no lo habrían sido con el mismo rigor). Las conductas a incluir, en este contexto, son

las que corresponden a la actuación de las personas en la vida política, tanto a nivel individual como colectivo. Los distintos papeles que caben en el escenario de la cosa pública son, como mínimo, el de votante y el de candidato. Uno y otro pueden, o no, combinarse con el de militante en un partido político. Desde estas amplias categorías puede llegarse a la de representante electo. Situación ésta que abre paso a la asamblea legislativa y, en algunos casos, al poder ejecutivo. El gobierno, por último, ejerce sus funciones con la colaboración de los profesionales que, al mando de la burocracia, dirigen la Administración del Estado. Así que a cualquier sujeto puede(n) corresponderle algún(os) de estos seis papeles básicos: votante, candidato, militante, parlamentario, burócrata o gobernante. En esta introducción pretendemos destacar los aspectos más relevantes, desde el punto de vista del análisis económico, del modo en que se interpretan esos roles y de los escenarios y tramoyas que son parte esencial de la función. Permítasenos adelantar aquí que del hecho de que el análisis económico no sirva para explicarlo todo acerca de los fenómenos que trataremos, no se desprende que no explique absolutamente nada. Grandezas y servidumbres.

Los resultados que se obtienen, cuando los sistemas democráticos son analizados con las herramientas de la teoría económica, pueden parecer sorprendentes, por lo menos a primera vista. Es posible que la democracia, sin maquillajes ni afeites, ofrezca una imagen menos bella y atractiva que la que le atribuyen los románticos (¿o los demagogos?). El espejismo puede afectar fácilmente a quienes la conozcan poco y a quienes no hayan vivido de cerca las pesadillas de las dictaduras. El sistema democrático no puede presumir de aquello de lo que carece. Sobre el papel, no es el más eficiente ni el más barato, ni tampoco es inmune a las mixtificaciones o a la manipulación. Es, sencillamente, «el peor de los sistemas políticos, si excluimos a todos los demás».

CAPITULO 1

LA FUNCION DE BIENESTAR SOCIAL Y LAS PREFERENCIAS INDIVIDUALES

Según la definición, ya clásica, de Lionel Robbins, la economía es la ciencia que estudia la conducta humana como relación entre unos fines jerarquizados y unos medios escasos susceptibles de usos alternativos.

Al hilo de esta concepción se plantean una serie de cuestiones relativas a los bienes económicos, que satisfarán las necesidades humanas mediante la utilización de los escasos recursos disponibles: ¿qué bienes se han de producir?; ¿en qué cantidad?; ¿con qué medios?; ¿quién ha de producirlos y consumirlos? Estas y otras preguntas similares deben responderse de alguna manera para que las instituciones cumplan con su misión. Tradicionalmente, en las sociedades primitivas, la solución a las cuestiones planteadas venía dada por las costumbres o los usos sociales imperantes en cada escenario. Los avances técnicos y culturales posibilitaron el tránsito de este tipo de economías hacia una situación caracterizada por el trueque o intercambio de bienes entre los individuos, primera formulación de lo que hoy conocemos generalmente como *mercado*, es decir, como libre juego de las fuerzas económicas de la oferta y la demanda, a través de los *precios*, como instrumento básico de información y decisión en el seno del sistema.

La constatación de la existencia de una serie de fallos e imperfecciones en el funcionamiento del mercado, regido por la «mano invisible», según Adam Smith, posibilitó la aparición de

un nuevo agente económico que respondía a las cuestiones anteriormente planteadas en base a decisiones dictadas por la autoridad: el sector público, el Estado. la Administración o el gobierno, según sus diversas acepciones. De esta manera, la economía pasa a contemplar dos grandes ámbitos de actuación: el sector privado, cuyas actividades se rigen por el «principio de mercado», y el sector público, cuyas actividades se rigen por el «principio del presupuesto». La economía del sector público está conformada por el conjunto de las decisiones económicas que surgen de las elecciones realizadas por la autoridad, que son impuestas coercitivamente y que operan en un determinado contexto de relaciones de propiedad de los factores productivos. Por lo tanto, el paradigma del mercado se abandona en favor del paradigma del presupuesto, es decir, de la determinación de los ingresos y los gastos públicos, necesarios para la consecución de los objetivos perseguidos por el sector público.

Sin embargo, el hecho de que los medios empleados para alcanzar las soluciones a los interrogantes que nos planteábamos con anterioridad sean las decisiones emanadas de una autoridad, no implica, en modo alguno, el olvido de que el último fin del proceso es la satisfacción de las necesidades de los distintos individuos que componen la colectividad. Por ello, la actividad del sector público estará orientada, en última instancia, a determinar una estructura colectiva de preferencias, en función de las diversas preferencias *individuales*, y todo ello con una carga adicional: la que exige que la Administración esté en condiciones de apreciar el grado de aceptabilidad que merecen sus actuaciones concretas, una vez son juzgadas con base a un conjunto de criterios generales y contrastadas con otros tipos de acciones alternativas. El problema original radica, precisamente, en la determinación de las preferencias individuales. Como el nivel de oferta de bienes públicos no depende de las aportaciones individuales, el consumidor racional puede ocultar sus verdaderas preferencias por los bienes públicos, actuando como un consumidor insolidario, un usuario que no paga o *free-rider*. A pesar de ser éste uno de los problemas fundamentales que existen en el seno de la Hacienda Pública, la cuestión a resolver consiste en establecer los mecanismos políticos de decisión que permitan diseñar el mapa de

preferencias colectivas a partir de las preferencias, o pseudopreferencias, individuales, reveladas o estimadas mediante procedimientos *ad hoc*.

En una sociedad compuesta por un gran número de individuos, a cada una de las preferencias sociales posibles le corresponderá un conjunto, integrado por las preferencias individuales de todos los componentes del colectivo. La cantidad de funciones que pueden determinar una *única preferencia*, de entre todas las posibles, será lógicamente muy elevada, dependiendo de las alternativas y del número de individuos existentes. De este número indefinido de funciones, que denominaremos de *bienestar social*, será necesario eliminar todas las que sea posible, con el fin de obtener un conjunto manejable de las mismas que satisfaga las condiciones de racionalidad. En las páginas siguientes examinaremos algunos de los criterios fundamentales que se han postulado como solución para definir una función de bienestar social deseable.

Al igual que un individuo económicamente racional elige una distribución determinada de los bienes y servicios que puede adquirir con su renta disponible, de modo tal que maximice su bienestar, o su utilidad, el comportamiento racional de la sociedad puede analizarse bajo el prisma de que debe orientarse a maximizar el bienestar del conjunto de los individuos. Debido a ello, y en términos matemáticos, es preciso definir una función de bienestar social, como objetivo a maximizar, teniendo en cuenta que, por su propia definición, una función de este tipo incorporará, necesariamente, una serie de juicios de valor.

El concepto de «óptimo de Pareto»

La economía clásica del bienestar se ha apoyado, tradicionalmente, en los criterios del economista italiano Vilfredo Pareto, que en 1897 formuló su criterio de *óptimo*. Este puede ser interpretado como una regla normativa para la decisión social, que permite efectuar elecciones entre pares de situaciones de la economía. El óptimo de Pareto define una situación en la que el «bienestar» de la comunidad aumenta si todos y cada uno de los individuos que la componen se encuentran en

mejor situación o si, por lo menos, un individuo se encuentra en *mejor* situación, sin que la de ningún otro empeore. Esto equivale a decir que un óptimo paretiano *P* será aquel punto en el que resulta *imposible* realizar cualquier cambio sin que al menos un individuo se encuentre en peor situación. Obviamente, una situación no óptima en sentido de Pareto será aquella en la que *sea posible* mejorar la situación de un individuo sin por ello empeorar la de ningún otro.

En este punto conviene introducir una clasificación conceptual para evitar confusiones en cualquier análisis que utilice la concepción de Pareto. De su propia definición se desprende que, aunque habitualmente se singularice, existe más de un estado o situación social que cumple con las condiciones previstas. Por lo que tendremos un conjunto de puntos, todos ellos óptimos paretianos, que nos definirán una frontera de óptimos, tal y como se refleja en la figura 1.1, en cuyo eje de abscisas medimos el «bienestar», o la «utilidad», del individuo *X* en términos de sus propias expresiones de preferencia, para una determinada situación social. En el eje de ordenadas representamos la utilidad, o el bienestar, expresados por el individuo y para la misma situación. Cada punto de la curva *PP'* representa la utilidad de los individuos que constituye un óptimo para la situación considerada.

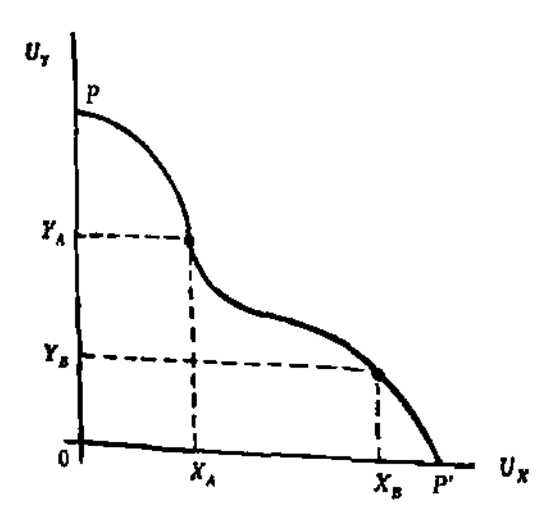


FIGURA 1.1

En cada uno de los puntos de la curva *PP'* se representa una situación óptima en el sentido de Pareto. En el punto *A*, el individuo *X* obtiene una utilidad, o bienestar, $0X_A$, y el individuo *Y* obtiene, a su vez, $0Y_A$. En esta situación es imposible aumentar el bienestar de uno cualquiera de los dos individuos sin disminuir el del otro. Es obvio que pueden darse otras combinaciones distintas de bienestar que presenten las mismas características; por ejemplo, el punto *B*, que nos define otra situación óptima para unos distintos niveles de utilidad, o bienestar, para los individuos *X* e *Y*, respectivamente: X_B e Y_B. La unión de todos estos puntos determina la frontera de óptimos paretianos, que delimita el área de combinaciones *posibles* de utilidad, teniendo en cuenta que sólo los puntos que forman dicha frontera representan combinaciones paretianas óptimas.

De esta manera puede representarse la optimalidad paretiana, si nos limitamos a considerar *situaciones* estacionarias. No obstante, si queremos ampliar las posibilidades de análisis para poder evaluar los *cambios* en las situaciones, será preciso introducir el concepto de «eficiencia». Los cambios en situaciones sociales serán óptimos de Pareto siempre que, como consecuencia de los mismos, todos los individuos mejoren su situación, o bien alguno la mejore sin que *nadie* vea empeorada la suya. Es importante precisar que estamos hablando de un *cambio* y no de una situación estacionaria, por lo que un cambio desde una situación no óptima a una situación óptima de Pareto no es, necesariamente, un óptimo en el sentido de Pareto. Consideremos una situación definida por la figura 1.2, con su correspondiente frontera de óptimos paretianos *PP'*. Todos los puntos que definen dicha curva cumplen las condiciones de Pareto; los puntos incluidos en el área definida por la frontera paretiana y los ejes de ordenadas (excluyendo la propia frontera) son puntos no óptimos en el sentido de Pareto, mientras que los puntos exteriores a dicha área corresponden a situaciones no alcanzables con la dotación de medios existente en la economía. También resulta evidente que cualquier desplazamiento, de un punto a otro, sobre la frontera, o hacia el interior de la misma, supone una reducción en la utilidad de alguno de los dos individuos.

A partir de una situación inicial *A*, un cambio hacia la posición *B* aumenta la utilidad de *Y* sin modificar la de *X*,

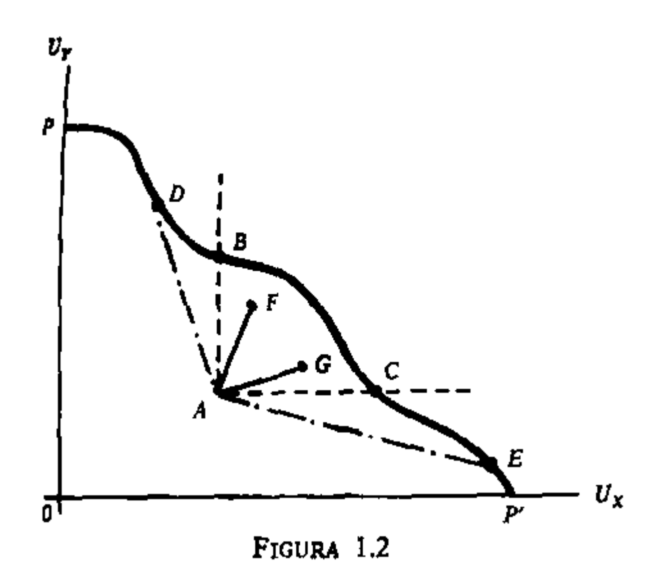


FIGURA 1.2

mientras que un cambio hacia la posición C aumenta la utilidad de X sin modificar la de Y. Por lo tanto, un cambio desde A a cualquier punto de la frontera situado entre B y C es *eficiente* en sentido de Pareto, pues ambos individuos ven aumentado su bienestar. No sucede lo mismo cuando, como consecuencia del cambio, se alcanza una situación sobre la frontera no comprendida entre los puntos B y C. Por ejemplo, un cambio a la situación D es un cambio *no eficiente* en el sentido de Pareto, puesto que, aunque la nueva situación sea un óptimo, para alcanzarla ha sido necesario empeorar la situación de X, desde el punto de partida no óptimo. Tampoco sería Pareto-eficiente un cambio a la posición E, ya que empeoraría la situación de Y. En el caso de que el cambio condujera a una situación como F o G (es decir, en el interior del área definida por ABC, pero sin alcanzar la frontera) se obtendría una nueva situación no óptima, aunque el cambio en sí sea Pareto-eficiente.

La vigencia del criterio de Pareto se ha debido a que su formulación pretende evitar la utilización de juicios de valor en la comparación del bienestar de dos individuos con intereses conflictivos. Sin embargo, un examen atento del criterio

de Pareto nos revela la existencia de un juicio de valor implícito: las decisiones sociales deben basarse única y exclusivamente en las preferencias individuales. Si bien en principio no parece objetable, este criterio «bienestarista» *(Welfarist)* es excesivamente restrictivo, pues no considera información alguna sobre la identidad y características personales de los individuos ni sobre las situaciones económicas objeto de comparación. Además, la resolución de muchos de los problemas de elección social requieren juicios de valor que no están implícitos en el criterio de Pareto. Si, ante un par de alternativas, dos individuos presentan una ordenación inversa de sus preferencias, no podemos determinar la elección social óptima en términos paretianos, con independencia de las preferencias de los restantes individuos.

La imposibilidad de un liberal paretiano

Fácilmente puede apreciarse que la principal desventaja que presenta la utilización de los criterios paretianos reside en que es perfectamente posible que una economía con enormes desigualdades en el nivel de renta de sus habitantes esté en una situación óptima según dicho criterio, en la medida en que los grupos de bajo nivel de renta no puedan estar mejor sin disminuir de alguna manera el «bienestar» de los grupos de renta elevada, caso sumamente probable.

La necesidad de realizar comparaciones interpersonales de utilidad para solucionar las cuestiones de elección social fue el motivo de que A. K. Sen abogara por la definición de una función de decisión social que aceptara la existencia de libertad personal para la actuación individual en ciertos temas, aceptando que en las elecciones sobre tales asuntos esas decisiones son las mejores para la sociedad en su conjunto.

Las comparaciones interpersonales de utilidad suponen que es perfectamente posible afirmar que un individuo *A* obtiene un mayor nivel de utilidad que un individuo *B*. Este principio es más exigente que el definido por Pareto, según el cual se establecen comparaciones entre la utilidad de diversas combinaciones de bienes, pero sin establecer valoraciones cuantitativas sobre las mismas. La «comparación interpersonal» de la

utilidad requiere que sea posible medir o cuantificar la satisfacción obtenida por los distintos individuos, para lo que sería necesario disponer de una unidad de medida aplicable a todos ellos, concepto inexistente hoy en día y de problemática definición. Debido a estas dificultades, la teoría moderna de la utilidad no incorpora la cuantificación de las utilidades individuales, limitándose a reflejar la ordenación de preferencias de los consumidores ante los bienes disponibles.

Con su análisis, Sen demostró que cuando las preferencias individuales muestran tendencias a la intromisión, el principio de Pareto es incompatible incluso con un mínimo liberalismo. Definiremos el principio de Pareto (condición *P*) en los siguientes términos: si *todos* los individuos de una colectividad prefieren la alternativa *a* a la alternativa *b*, la función de decisión colectiva debe clasificar *a* como preferido a *b*. El liberalismo mínimo viene definido como la condición que permite a todo individuo ser decisivo para la elección social entre al menos un par de alternativas (condición *L*): si el individuo *A* o el individuo *B* prefieren una determinada alternativa *X* o *Y*, la decisión colectiva debe reflejarlo así. También es necesario establecer la condición de dominio no restringido o universal (condición *U*), es decir, que la función de decisión colectiva sea capaz de encontrar una solución para la *totalidad* de las posibles preferencias individuales.

Se ilustra un teorema mediante el siguiente ejemplo: tenemos una sociedad constituida por únicamente dos individuos, el individuo *A*, que es púdico, y el individuo *B*, que es lascivo. Se dispone también de un ejemplar de *El amante de lady Chaterley*, planteándose una elección social en la que son posibles los tres estados siguientes:

a) *A* lee el libro y *B* no lo lee.
b) *B* lee el libro y *A* no lo lee.
c) Ni *A* ni *B* leen el libro.

El individuo *A* (el púdico) prefiere que el libro no sea leído por nadie, pero si es preciso leerlo prefiere hacerlo él mismo antes de permitir que lo lea *B*. Por su parte, el individuo *B* (el lascivo) prefiere que sea precisamente *A* el que lo lea, pero, si no fuera posible, leería el libro antes de consentir en que no

lo hiciera nadie. Fácilmente se demuestra que no existe ninguna función de elección colectiva que garantice una satisfacción simultánea de las condiciones *P*, *L* y *U*. La condición *P* implica que la elección colectiva debería determinar la preferencia social por la alternativa *a*, es decir, que el individuo *A* lea el libro, pero, según la condición *L*, el individuo *A* prefiere no leer el libro, mientras que *B* prefiere leerlo. Estos resultados contradictorios imposibilitan la existencia de una solución colectiva única. Veamos una sencilla demostración formal de este hecho. En virtud de la ordenación de preferencias de los dos individuos que hemos expuesto, y denotando por $\overline{P}$ la expresión «es preferible a», podemos definir el perfil de preferencias de ambos individuos:

Para A: $c\overline{P}\ a\ \overline{P}b$
Para B: $a\overline{P}\ b\ \overline{P}c$

Consideremos inicialmente el criterio liberal (condición *L*); en ese caso, la elección entre leer el libro o no leerlo sería, respectivamente:

Para A: $c\ \overline{P}\ a$
Para B: $b\ \overline{P}\ c$

No obstante, hemos visto que tanto *A* como *B* prefieren la opción *a* antes que la *b*; luego, según el principio de Pareto, resulta que para ambos: $a\ P\ b$. Estamos, obviamente, ante un resultado inconsistente, pues *a* es preferible a *b* y ésta lo es a c; sin embargo, *a* no es preferible a *c*, como sería de esperar. Se nos plantea una elección de carácter *cíclico*, concepto que estudiaremos con detalle más adelante.

Es importante señalar que, en el supuesto comentado, ambos individuos no pueden leer el libro al mismo tiempo, ya que se dispone exclusivamente de un ejemplar del mismo; por lo tanto, la decisión sobre quién lee el libro no deja de ser en ningún caso una elección colectiva, y no puede considerarse un dilema puramente personal para los individuos en cuestión. En este sentido, autores como Bernholz y Buchanan han introducido el supuesto de que el libro puede ser leído simultáneamente por los dos individuos. En estas condiciones es necesario redefinir el principio de liberalismo; cada individuo es

decisivo para un par de alternativas (leer o no leer el libro) en *todas* las situaciones posibles, con independencia de los demás individuos. Como consecuencia de este planteamiento se infiere claramente que es necesario añadir a las tres opciones consideradas (*a*, *b* y *c*) una nueva opción que era imposible con las anteriores condiciones:

d) *A* y *B* leen el libro.

Podemos presentar la situación actual del problema en el cuadro 1.1:

CUADRO 1.1

	B no lee el libro	*B* lee el libro
A lee el libro	*a*	*d*
A no lee el libro	*c*	*b*

Aplicando la condición original de Sen, *A* tendría la posibilidad de elegir entre las opciones *a* y *c* siempre que *B* no adoptara la posición *b*. La nueva condición es más amplia, y en su formulación incluye el principio liberal de Sen. El individuo *A* puede escoger la alternativa que prefiera, con independencia de la elección de *B*, que, a su vez, disfruta de un derecho análogo. Considerando conjuntamente las opciones representadas para *A* y *B* por las casillas del cuadro 1.1, podemos aplicar la nueva condición de liberalismo para ambos individuos, obteniendo las siguientes ordenaciones de preferencias:

$$\text{Para } A\text{: } (c, b)\ \bar{P}\ (a, d)$$
$$\text{Para } B\text{: } (d, b)\ \bar{P}\ (a, c)$$

Observemos los conjuntos preferidos: la intersección o elemento común a ambos es la alternativa *b*, inferior a la alternativa *a* en sentido de Pareto, como hemos visto previamente, y, además, la alternativa *a* es la única completamente descartada en este caso. De este modo se confirma la tesis enunciada sobre la imposibilidad de la existencia de un liberal paretiano. Exis-

te, además, una posible solución para el dilema que se nos plantea. Consiste en permitir a todos los individuos la posibilidad de realizar intercambios privados mutuamente beneficiosos; en este caso, *A* y *B* podrían formalizar un contrato por el que *B* acuerde no leer el libro a cambio de que *A* lo lea. Para ello bastaría con redefinir nuevamente el principio de liberalismo, permitiendo la libertad individual de ejercer un derecho o negociar con él, de acuerdo con las aportaciones de Coase.

En cualquier caso, a pesar de los intentos de Sen, Rowley y Peacock, la mayoría de economistas se muestran reacios a abandonar el principio de Pareto por los axiomas liberales como medio para resolver el dilema de la elección colectiva. Posiblemente, esto es debido a que el principio paretiano ejerce una gran influencia en cualquier análisis económico de la política y a que, tradicionalmente, ha sido utilizado en la literatura relevante. El propio Sen, ante esta situación, es realista cuando afirma que «la garantía fundamental para la libertad del individuo no se basa en las reglas de la elección social, sino en el desarrollo de valores individuales que respeten las elecciones personales de cada uno».

El teorema de la imposibilidad de Arrow

Si deseamos encontrar soluciones *racionales y equitativas* a los problemas planteados por la elección social, parece claro que los criterios paretianos no resultan adecuados para nuestros propósitos. Es necesario establecer un conjunto razonable de condiciones, o restricciones, sobre el número indefinido de funciones de bienestar social que pueden existir, con el fin de operar con un número manejable de las mismas. Lógicamente, es deseable que dichas condiciones reflejen, dentro de lo posible, una serie de juicios de valor que podamos considerar éticamente aceptables, con todas las implicaciones que conlleva la adopción de criterios normativos. El premio Nobel de Economía Kenneth J. Arrow fue el pionero en la adopción de este tipo de enfoque, y llegó en su estudio a una conclusión que *a priori* puede considerarse sorprendente: el establecimiento de una serie de restricciones sobre las funciones de bienestar social, o procesos de elección social, que puedan ser conside-

radas razonables, e *incluso* deseables, demuestra que existen incompatibilidades entre las mismas; por lo tanto, no existe ninguna función de bienestar social que cumpla simultáneamente con todas las condiciones impuestas, o, lo que es lo mismo, cualquier función de bienestar aplicable a un determinado proceso de elección colectiva debe violar, al menos, una de las «condiciones razonables» impuestas por Arrow.

A partir de una serie de proposiciones plausibles, Arrow establece un conjunto de postulados que definen lo que sería una función de bienestar social deseable. Examinémoslo individualmente:

1. *Dominio universal* o *no restringido*. Existe alguna alternativa «universal» *u*, tal que para cualquier par de otras alternativas *x* e *y*, y para cada individuo, cada una de las seis posibles ordenaciones estrictas de *u*, *x* e *y* está incluida en alguna ordenación admisible de todas las alternativas de un individuo. Es decir, que la función debe tener solución para todos los conjuntos posibles de ordenación de las preferencias individuales. Con ello se trata de que cualquier ordenación entre las alternativas *x*, *y*, *u* sea posible, y no se descarte ninguna posible ordenación de las mismas.

2. *Transitividad*. La función de bienestar social debe proporcionar decisiones *consistentes*. Es decir, que si *a* es preferible a *b* y *b* es preferible a *c*, *a* debe ser preferible a *c*. La ordenación de todas las alternativas posibles debe ser consistente, permitiendo una asociación positiva entre los valores o preferencias individuales y las sociales, y la no variación de las decisiones sociales en sentido opuesto a las elecciones individuales de los miembros de la comunidad.

3. *Unanimidad*. Si a la preferencia de un individuo no se opone ninguna preferencia contraria de cualquier otro individuo, esa preferencia será la que represente la ordenación social. En este sentido, esta condición no es otra cosa que una adaptación del criterio de Pareto, aplicado en un contexto más amplio. Conviene no establecer ningún tipo de analogía entre los procesos paretianos de elección social y la concepción de Arrow, para evitar confusiones conceptuales.

4. *Ausencia de dictadura.* Cuando los componentes de un grupo o colectividad manifiestan una determinada preferencia, ningún individuo debe gozar de una situación que le permita imponer a la sociedad en cuestión su propia preferencia entre dos alternativas cualesquiera. Todo ciudadano debe disfrutar de la soberanía de sus propias elecciones. Las decisiones sociales no deben estar dictadas ni impuestas por ningún individuo ajeno al grupo ni perteneciente al mismo.

5. *Independencia de alternativas irrelevantes.* La elección social entre dos alternativas cualesquiera debe depender de las ordenaciones de los individuos de esas dos alternativas y no de sus ordenaciones de otras alternativas. En otras palabras, la preferencia *social* entre dos opciones no debe variar si al menos un individuo no varía su preferencia por esas dos alternativas, y no por otras cualesquiera.

El teorema enunciado por Arrow establece la imposibilidad de que ninguna función de bienestar social satisfaga los cinco postulados. Al diseñar cualquier proceso de elección colectiva es necesario violar alguno de los axiomas o postulados establecidos, teniendo en cuenta que será precisamente esta violación la que nos permitirá satisfacer los restantes axiomas, e incluso algunos otros axiomas adicionales. Trabajando siempre con el supuesto de que el código de valores que define las condiciones deseables para la función de bienestar social no se altera ante cada nuevo proceso de elección que se plantea el grupo social, vamos a ilustrar la demostración del teorema de Arrow mediante un sencillo ejemplo.

Consideremos la existencia de una sociedad determinada, a la que se le plantea el dilema de escoger el volumen del presupuesto público para un período de tiempo; por ejemplo, el siguiente ejercicio anual. Para simplificar supondremos que sólo se pueden escoger tres alternativas: un presupuesto alto (alternativa *A*), un presupuesto de carácter medio (alternativa *M*) y un presupuesto bajo (alternativa *B*). Sin necesidad de entrar en otro tipo de disquisiciones, bastará con que tengamos presente que el nivel de presupuesto que se escoja lo supondremos equilibrado en principio. Esto es, un nivel elevado de presupuesto implica la realización por parte del sector público de un gran volumen de gasto, para cuya financiación será

preciso establecer una presión fiscal alta sobre la sociedad en cuestión.

Sin que las denominaciones que efectuaremos a continuación supongan analogía alguna con la realidad, la sociedad que estudiamos estará compuesta por tres individuos, todos ellos con derecho a voto y que tendrán que definirse ante la determinación del volumen de presupuesto. El individuo *X* es un «pródigo», y muestra una buena predisposición por la amplitud del presupuesto público; por lo tanto, su preferencia se decantará por un presupuesto elevado, aunque ante la imposibilidad de que fuera factible esta alternativa escogería un presupuesto mediano antes que uno bajo. El individuo *Y* es un «moderado» que tiende a huir de las posiciones extremas y que prefiere un presupuesto de tipo medio antes que nada; su segunda opción dependerá de si sus opiniones moderadas tienden al liberalismo o al conservadurismo. En este caso vamos a suponer lo último, es decir, que prefiere un presupuesto bajo antes que uno alto, aunque la situación contraria no alteraría significativamente nuestra ilustración. Por último, el individuo *Z* es «conservador», por lo cual sus preferencias se orientan hacia un presupuesto considerablemente reducido. En principio, parece lógico suponer que, una vez expresadas sus auténticas preferencias, escogería un presupuesto medio antes que uno bajo, pues está más cerca de su volumen deseado de presupuesto. Sin embargo, una elección en sentido contrario también puede ser perfectamente consistente. No es descabellado pensar en un individuo que prefiere un sector público *mínimo*, pero, si ello no es posible, lo prefiere con un alto nivel cualitativo y cuantitativo, en lugar de una Administración engordada pero ineficiente. Podemos establecer la ordenación de preferencias de los distintos individuos en la tabla siguiente:

CUADRO 1.2

INDIVIDUOS	ORDEN DE PREFERENCIAS		
	1.ª	2.ª	3.ª
X	*A*	*M*	*B*
Y	*M*	*B*	*A*
Z	*B*	*A*	*M*

Ante esta situación de preferencias individuales se nos plantea la elección del presupuesto comunitario, para lo que necesitamos establecer alguna regla que permita la elección de una alternativa única y que, a su vez, cumpla con los axiomas «razonables» establecidos por Arrow. La solución más sencilla consiste en aplicar la regla de la votación mayoritaria simple de forma directa. Dicha regla establece que el grupo social preferirá una alternativa *u* a una alternativa *v* siempre que la *mayoría* de los individuos prefieran la alternativa *u*. Está claro que, en nuestro ejemplo, la aplicación de dicha regla no nos conduce a ninguna solución determinada, ya que las tres alternativas *A*, *M* y *B* obtendrían un voto cada una. Es preciso establecer alguna modificación en la regla de elección social que hemos adoptado.

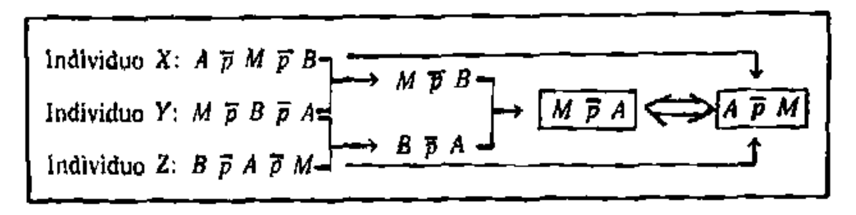
El problema de las votaciones cíclicas

Un procedimiento que resulta de gran utilidad para solventar el problema comentado y para la obtención de alguna solución definitiva es el de la *cuenta de Condorcet*, en la que las alternativas se votan de dos en dos, enfrentándose la que sale vencedora con una nueva alternativa, y así sucesivamente hasta llegar a una opción que no puede ser derrotada por ninguna de las restantes, que es la que se considera como *mayoritaria* y que será la respuesta a la cuestión planteada por la elección social. Este procedimiento, aunque generalmente no es conocido por su nombre auténtico, es masivamente empleado como regla de votación en gran parte de las asambleas existentes en el mundo. Pensemos, por ejemplo, en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias; habitualmente se realiza la comparación entre pares de alternativas: inicialmente se presenta una moción, sobre la cual se introduce una enmienda, efectuándose una votación con carácter eliminatorio entre ambas. Si se aprueba la enmienda, la siguiente votación será sobre la moción enmendada; en caso contrario se seguirá votando sobre la moción original, hasta llegar a la conclusión definitiva del proceso con una determinada moción como vencedora.

Aplicando a nuestro ejemplo la cuenta de Condorcet, podemos empezar votando entre cualquier par de alternativas. Em-

pecemos, por ejemplo, comparando *A* y *M*; del análisis de las preferencias reflejado en el cuadro 1.2 se desprende que *A* es preferible a *M*, y cuenta, por lo tanto, con los votos favorables de los individuos *X* y *Z*, mientras que *M* cuenta con el voto favorable del individuo *Y*. La alternativa *A* vence por dos votos a uno (mayoría simple) y tendrá que enfrentarse a continuación con *B*; en este caso, *A* contará con el voto de *X*, pero tanto *Y* como *Z* se decantarán por la alternativa *B*, que sería mayoritaria. Sin embargo, observemos que si enfrentamos a la primera alternativa derrotada *M* con la vencedora *B*, aquélla sería mayoritaria, al contar con los votos favorables de *X* y de *Y*, frente al voto de *Z* favorable a la alternativa *B*. Es evidente que no existe ninguna alternativa capaz de vencer a todas las demás. En un proceso de votación sin ningún tipo de limitación temporal o institucional no existe una alternativa mayoritaria, produciéndose una votación cíclica que refleja la célebre paradoja de Arrow. El cuadro 1.3 recoge en forma sinóptica este proceso.

CUADRO 1.3



Si existen limitaciones temporales sobre la duración del proceso de elección, o limitaciones de tipo institucional que afecten al proceso de votación, por ejemplo que una alternativa derrotada no pueda volver a someterse a votación dentro del mismo proceso electoral, el resultado alcanzado mayoritariamente como consecuencia de la elección será plenamente arbitrario y aleatorio, y dependerá del orden en que se presenten a votación las distintas alternativas, dando lugar a soluciones socialmente inconsistentes, que estarán fuertemente condicionadas por el grado de poder y las estrategias electorales que adopten los distintos individuos o grupos de poder. En nuestro ejemplo, y en un contexto en el cual una alternativa derrotada

no puede volver a tomarse en consideración, la alternativa mayoritaria dependerá de cuáles sean las alternativas que se escojan en la primera votación. Si empezamos con *M* y *B*, la alternativa elegida será *A*; si lo hacemos con *M* y *A*, será *B* la escogida, y si lo hacemos con *A* y *B*, será *M* la elegida.

En el caso de que exista una votación cíclica, la elección social dependerá, como hemos dicho, del orden en que se voten las alternativas, hecho que indirectamente puede estimular la votación estratégica, donde cada individuo o grupo deja de votar de acuerdo con sus propias preferencias al objeto de lograr una situación en la que el resultado dependa del orden en que se consideren las alternativas. Esta posibilidad difícilmente llevará a que una minoría imponga su voluntad a la mayoría, pero sí que puede permitirle interferir en la voluntad mayoritaria evitando la aprobación de un determinado programa. Este fenómeno, a pesar de su evidente interés, es difícil de observar en las situaciones reales, a causa de sus efectos esencialmente negativos. En presencia de votaciones cíclicas, las exigencias de la información necesaria para prever los resultados del proceso electoral son más rígidas que en el caso de una votación que no presente tales características; en particular, es preciso disponer de información especifica sobre las normas que rigen el proceso de votación en la asamblea en cuestión, además de un conocimiento de las estructuras de las preferencias individuales. La dificultad de obtener la información adecuada supone un gran problema para derivar resultados y conclusiones generales de este tipo de votaciones.

La inconsistencia de la solución hallada para nuestro ejemplo se manifiesta, tal como expuso Arrow, en la violación de uno de los postulados «razonables» que establecimos; en este caso, la condición de transitividad, pues siendo *A* preferible a *M* y *M* preferible a *B*, la transitividad exige que *A* sea preferible a *B*, cuando puede ocurrir justamente todo lo contrario. La inconsistencia del proceso resulta, sin embargo, esperada para Riker y Ordeshook, quienes señalan que mientras las elecciones o preferencias individuales se orientan, como es lógico, a maximizar sus utilidades respectivas y cabe esperar que exista consistencia en las mismas, las elecciones sociales reflejan una determinada ordenación de las preferencias individuales, atendiendo a los deseos de la mayoría. La existencia de distintas

opiniones entre los individuos, y la necesidad de recurrir a un proceso de votación, implican *per se* que la elección social no se orienta hacia la maximización del bienestar social, sino a determinar aquella elección que sea preferible para una mayoría de los miembros de la sociedad. Por lo tanto, no hay que esperar que las elecciones sociales sean necesariamente consistentes.

Hemos puesto de relieve algunos de los inconvenientes que se derivan de la existencia de votaciones cíclicas; sin embargo, algunos autores como Buchanan hacen mención de un aspecto positivo común a este tipo de procesos: la restricción que supone para evitar que la mayoría imponga persistentemente su voluntad a las minorías. Basta un ligero análisis del ejemplo expuesto para comprobar que en los diversos procesos de votación realizados, y considerando las agrupaciones posibles de los tres individuos, en ningún caso existía una coalición vencedora permanentemente. Este hecho supone una alternancia que posibilita que la minoría en una votación determinada pueda coaligarse con la mayoría en otra votación, viendo cumplidas sus preferencias. La existencia de votaciones cíclicas actúa, así, como un instrumento de defensa de los derechos de las minorías.

A pesar de lo que puedan inducir a pensar los comentarios anteriores, la paradoja de Arrow no es una realidad insalvable; existen algunas vías de solución que permiten una superación de la misma. Quizá la más evidente de todas consistiría en relajar el postulado de dominio universal, restringiendo convenientemente el dominio de la función de bienestar social, de manera que sólo se pueda alcanzar una solución efectiva para determinados conjuntos de preferencias individuales, elegidos *ad hoc* para evitar la presencia de inconsistencias en la votación; sin embargo, el procedimiento es poco realista, ya que, en definitiva, no se solventa el problema, sino que se prescinde previamente de aquellas situaciones no deseables. Un problema similar se presenta si se opta por relajar el supuesto de independencia de las alternativas irrelevantes; sería preciso establecer sobre qué temas hay que adoptar decisiones, quién las tomará, cómo serán ponderadas sus preferencias, etc. La respuesta a estas cuestiones no es posible sin establecer comparaciones interpersonales de utilidad, dependientes de algunos pos-

tulados valorativos adicionales que deben introducirse explícitamente en el planteamiento del problema.

El postulado de unanimidad es también restrictivo, en el sentido de que limita las posibilidades de elección a los puntos situados sobre la frontera de óptimos de Pareto; la sustitución del criterio de unanimidad por cualquier otro, que debe ser a la fuerza menos exigente, no evitará la aparición de ciclos en las votaciones a no ser que se establezca un mecanismo adecuado a tal efecto, siempre que sea aceptado con generalidad. Posiblemente, la solución más sencilla sería la alteración del postulado de transitividad, que es precisamente el que se ve violado por el fenómeno de las votaciones cíclicas. En lugar de buscar la preferencia social como la mejor alternativa posible, sería necesario imponer el requisito de que el proceso de elección social fuera imparcial o democrático, o que cumpliera con cualquier otro valor de aceptación general, lo que exigiría modificar convenientemente los restantes postulados.

Las preferencias «de un solo pico» y la consistencia en las votaciones

El fenómeno de las votaciones cíclicas es un hecho posible, tal como se ha demostrado, pero hay que tener en cuenta que también es factible la existencia de procesos de votación que no presenten inconsistencias. Será muy útil, por lo tanto, estudiar bajo qué condiciones puede esperarse que se produzcan ciclos en las votaciones y en qué condiciones se obtendrán resultados estables o consistentes. Para investigar sobre esta materia es muy ilustrativo el empleo del análisis gráfico basado en el concepto de preferencias *single-peacked*, o de un solo pico. En una representación gráfica de la ordenación de preferencias para cada individuo, consideraremos que el eje de ordenadas (vertical) representa el orden en el cual el individuo establece sus preferencias, y el eje de abscisas (horizontal) representa las distintas alternativas sometidas a votación. Siempre que la línea que representa gráficamente el número de orden de cada alternativa sea perfectamente recta, y prescindiendo de si su pendiente es positiva o negativa, las preferencias del individuo en cuestión son *single-peacked*. En el caso de que no sea recta,

si cambia de pendiente sólo una vez, siendo primero de pendiente positiva y luego de pendiente negativa, también estamos ante preferencias «de un solo pico». Estas definiciones son más evidentes en una exposición gráfica; por lo tanto, vamos a suponer que los tres individuos que componen nuestra sociedad, *X*, *Y* y *Z*, se encuentran en la tesitura de elegir entre tres alternativas cualesquiera, *A*, *B* y *C*, y que su ordenación de preferencias es la recogida en el siguiente cuadro:

CUADRO 1.4

INDIVIDUOS	ORDEN DE PREFERENCIAS		
	1.ª	2.ª	3.ª
X	*A*	*B*	*C*
Y	*C*	*B*	*A*
Z	*B*	*C*	*A*

La representación gráfica de las preferencias de los tres individuos, según las condiciones enumeradas, aparece en las figuras 1.3, 1.4 y 1.5 para *X*, *Y* y *Z*, respectivamente.

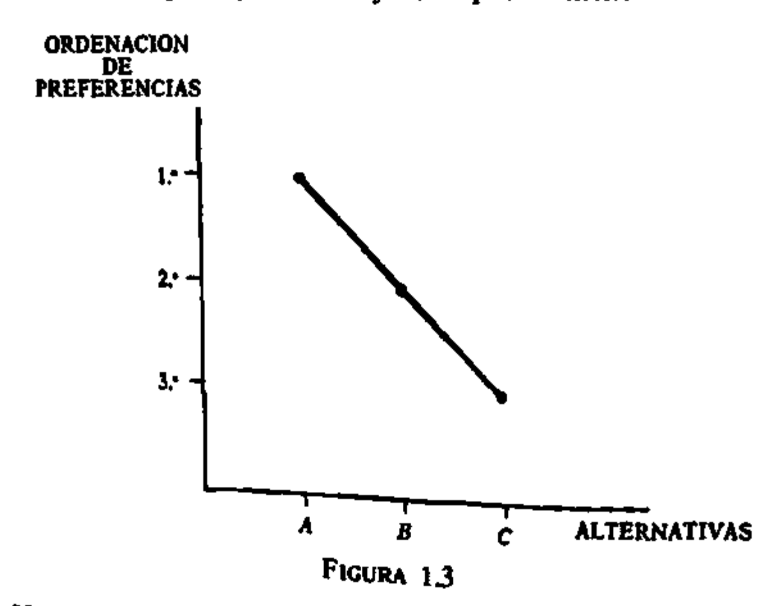


FIGURA 1.3

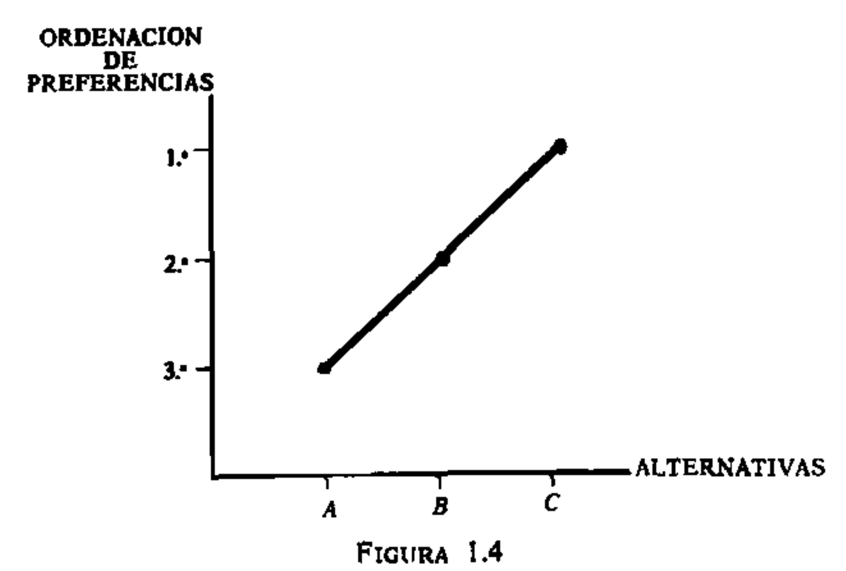


FIGURA 1.4

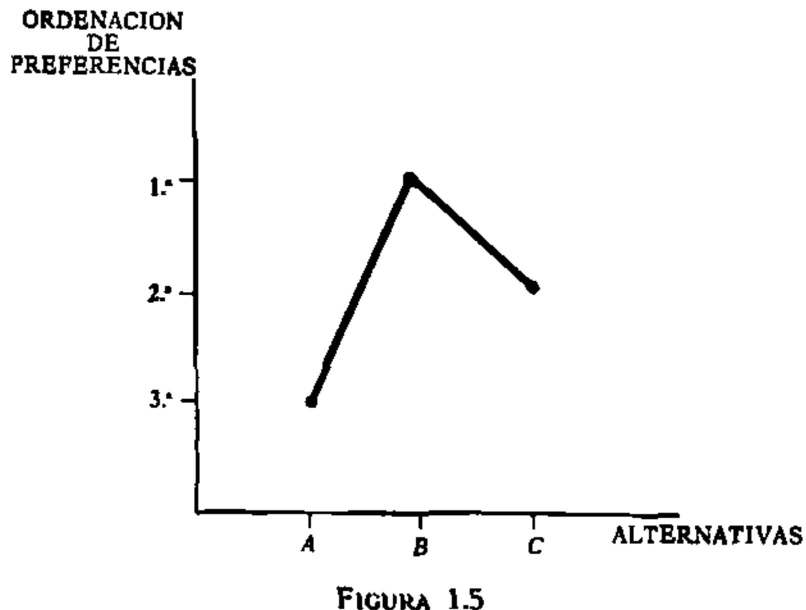


FIGURA 1.5

En el ejemplo propuesto, las preferencias de los tres individuos son *single-peacked*, en los dos primeros casos por la existencia de una sola pendiente en la línea que une las alternativas ordenadas, y en el tercer caso por la existencia de un

pico, siendo la pendiente positiva (creciente) en principio, para convertirse luego en negativa (decreciente). Supongamos ahora que el individuo *X* decide variar su ordenación de preferencias, manteniendo *A* como alternativa deseada, pero prefiriendo la alternativa *C* en lugar de la *B*. Sus preferencias serían de la forma *A p C p B*, y la representación gráfica de las mismas aparece en la figura 1.6. Preferencias que no son de un solo pico en virtud de la definición enunciada.

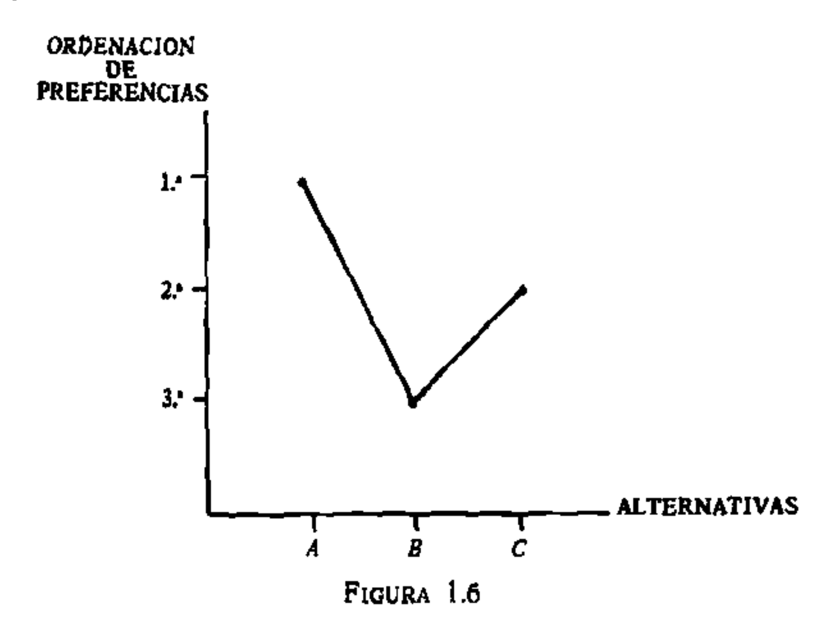


FIGURA 1.6

Si diéramos por concluido aquí el análisis incurriríamos en dos serias incorrecciones. En primer lugar, el carácter *single-peacked* de las preferencias no puede depender de una ordenación arbitraria o aleatoria de las alternativas en el eje de abscisas. Por ejemplo, si en el último caso reseñado variamos el orden de colocación de las mismas podemos obtener preferencias de un solo pico, tal y como muestra la figura 1.7.

Igualmente, variando la ordenación de las alternativas se podría conseguir que las preferencias iniciales de *X*, *Y* y *Z* no adoptaran una forma *single-peacked*. La solución a este problema está directamente relacionada con el segundo de los defectos que presentaría un análisis de este tipo, y que consiste en la consideración exclusiva de las preferencias individuales,

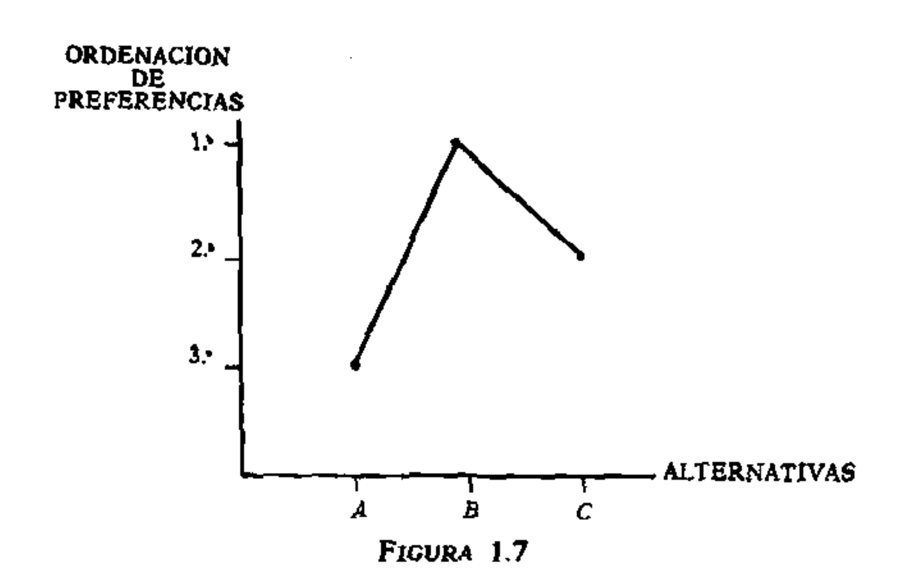


FIGURA 1.7

cuando estamos tratando un problema de elecciones sociales. No es correcto referirse a la ordenación de preferencias de un individuo independientemente de las ordenaciones de los demás individuos. El concepto de preferencias de un solo pico debe referirse al conjunto de ordenaciones individuales de preferencias, lo que equivale a decir que es necesario representar las preferencias de los distintos individuos en un mismo diagrama. Siguiendo con la ordenación que hemos puesto inicialmente, la figura 1.8 muestra las ordenaciones de preferencias individuales consideradas conjuntamente, y se advierte inmediatamente que cumple con las condiciones de preferencias de un solo pico, lo que nos garantiza la existencia de una solución consistente para la elección social que habíamos planteado. Del análisis del cuadro 1.4 se desprende que la alternativa *B* es preferible a la *C* y ésta lo es a la *A*, siendo, a su vez, *B* preferible a *A*, con lo que no se produce votación cíclica y la alternativa *B* sería la escogida mayoritariamente por la sociedad.

Se comprueba fácilmente que alterando la ordenación de las alternativas sobre el eje de abscisas, y prescindiendo de la forma que adopten las restantes líneas, existirá un solo pico, lo que prueba la adecuación del análisis conjunto de las ordenaciones individuales de preferencias para determinar la exis-

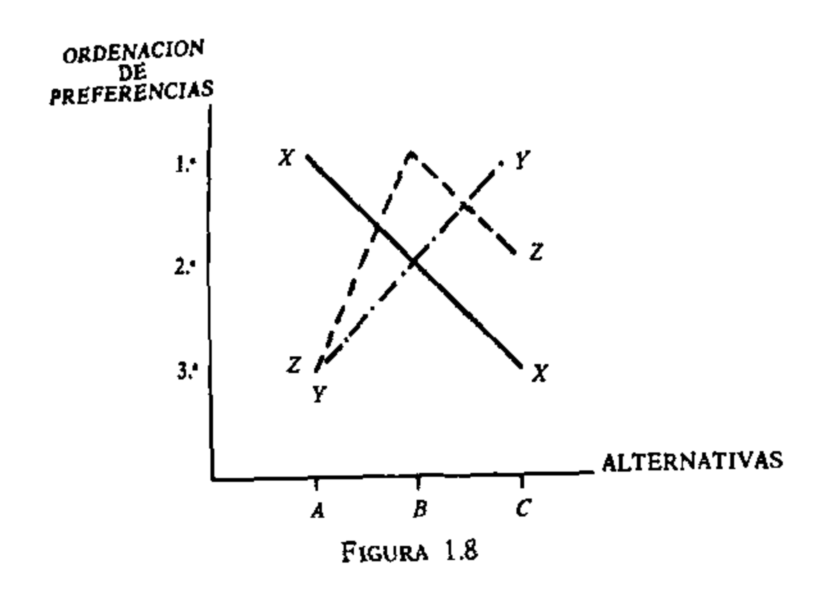


FIGURA 1.8

tencia de soluciones consistentes en las votaciones colectivas.

Después de ver la aplicación de la metodología gráfica para determinar las condiciones que permiten asegurar la existencia de una solución consistente, comprobaremos que las representaciones gráficas de ordenaciones de preferencias individuales que no son de un solo pico, llamadas preferencias *non single-peacked*, se corresponden con las situaciones de votaciones cíclicas que no producían soluciones consistentes. Para comprobarlo volveremos una vez más al ejemplo sobre la decisión del volumen de presupuesto que utilizamos para ilustrar el teorema de Arrow. En la figura 1.9 representaremos la ordenación de preferencias reflejada en el cuadro 1.2, observando que la estructura obtenida es del tipo *non single-peacked*. Adviértase que, aunque cambiemos la ordenación de las alternativas en el eje de abscisas, en ningún caso obtendremos una estructura de un solo pico, como se ve, por ejemplo, en la figura 1.10; cualquier otra modificación en el orden de las alternativas no alteraría en absoluto el resultado alcanzado.

ORDENACION
DE
PREFERENCIAS

1.ª X Z
2.ª Z Y
3.ª Y X

ALTERNATIVAS
A M B

FIGURA 1.9

ORDENACION
DE
PREFERENCIAS

1.ª Y Z
2.ª X Y
3.ª Z X

ALTERNATIVAS
M A B

FIGURA 1.10

Sin apartarnos del dilema de la elección presupuestaria, consideraremos un supuesto alternativo en cuanto a las preferencias individuales de *X*, *Y* y *Z*. Supondremos que los individuos *X* e *Y* mantienen sus respectivas ordenaciones de preferencias, pero que el votante «conservador» es más estricto en su conducta y que desea ante todo un presupuesto bajo, pero prefiriendo uno de tamaño medio a uno de tamaño grande. Esta hipótesis es tan consistente como la que hacíamos en el planteamiento original del problema, y nos lleva a una ordenación de preferencias del tipo siguiente:

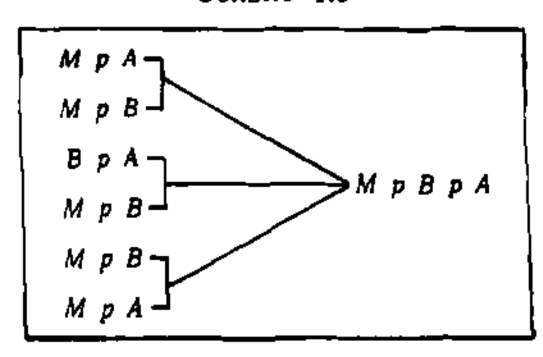
CUADRO 1.5

INDIVIDUOS	ORDEN DE PREFERENCIAS		
	1.ª	2.ª	3.ª
X	*A*	*M*	*B*
Y	*M*	*B*	*A*
Z	*B*	*M*	*A*

Con estas preferencias, aplicando la cuenta de Condorcet en todas las posibles votaciones de alternativas de dos en dos, se llega a la conclusión de que, con independencia de cuáles sean las alternativas escogidas para la votación inicial, en todos los casos la vencedora será la *M*, el presupuesto de volumen medio. Este resultado se refleja en el cuadro 1.6. Si consideramos la existencia de un votante *mediano*, es decir, no extremista, que en este caso se asimilaría al individuo «moderado» *Y*, podemos enunciar el teorema del votante mediano.

En una situación en que las preferencias individuales de los votantes pueden representarse en una sola dimensión, y adopten una estructura de un solo pico, una votación mayoritaria produce una solución consistente que coincide con las preferencias máximas del votante mediano.

Cuadro 1.6



Ya hemos visto que en nuestro ejemplo existe una solución que coincide, además, con la preferencia del votante mediano (*Y*). Por lo tanto, la estructura de preferencias debe ser de un solo pico, tal como se pone de manifiesto en la siguiente gráfica:

ORDENACION DE PREFERENCIAS

1.º

2.º

3.º

ALTERNATIVAS

A M B

Figura 1.11

Para dar una visión más generalizable del teorema es necesario abandonar algunos de los supuestos simplificadores que venimos utilizando y que, sin embargo, son muy útiles y per-

fectamente válidos para establecer los conceptos fundamentales de la materia. Así, vamos a considerar procesos de votación en los que existen un número elevado de votantes y de alternativas. A fines didácticos, operaremos con una metodología gráfica que nos permitirá delimitar con claridad los conceptos sin necesidad de utilizar complejos cálculos matemáticos. Bastará para nuestros fines representar gráficamente las estructuras de preferencias de un solo pico y las *non single-peacked*, para el caso de tres votantes y una serie determinada de alternativas, con carácter continuo. En la figura 1.12 aparece el primero de los casos citados, que, como puede verse, cumple con las condiciones de consistencia planteadas en su momento, mientras que la figura 1.13 refleja una estructura de ordenación de preferencias característica de los procesos de votación cíclica y, por lo tanto, sin solución consistente.

Para exponer el teorema del votante mediano en este contexto nos serviremos del concepto *mediana;* dicho término define a aquel valor en la distribución de frecuencias de una determinada variable que divide la distribución en dos áreas iguales que contienen cada una el 50 por 100 de las frecuencias. Dada la mediana de una distribución de preferencias de determinada colectividad con respecto a una variable, el votante

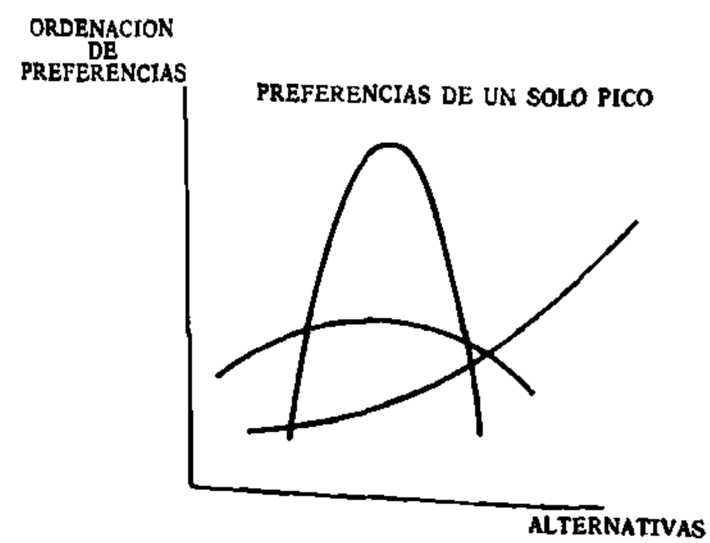


FIGURA 1.12

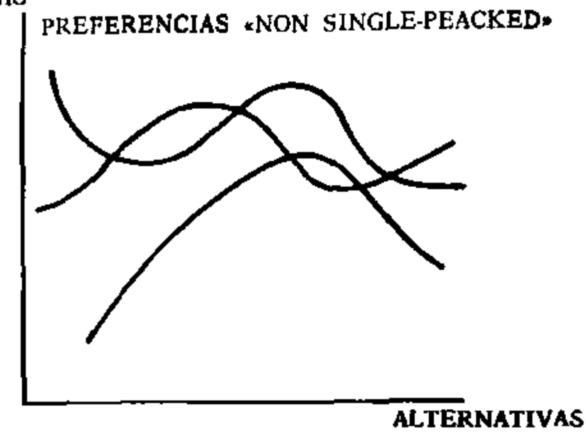


FIGURA 1.13

mediano será aquel cuya preferencia máxima coincide con dicha mediana. Si la estructura de preferencias es de un solo pico, Duncan Black demuestra que una votación mayoritaria determinaría que la elección social fuera precisamente la preferencia del votante mediano. Supongamos que los tres individuos que componen nuestra sociedad se encuentran en la necesidad de decidir, a través de un proceso de votación, la cantidad de bienes públicos que desean, y que sus preferencias ante las distintas alternativas posibles se estructuran de la manera recogida por la figura 1.14. Se advierte inmediatamente que las preferencias son de un solo pico. Las preferencias máximas de los tres individuos sobre la cantidad de bienes públicos serán, respectivamente, Q_x, Q_y y Q_z. El votante mediano es Y, puesto que Q_y constituye el valor mediano de la variable Q. Estamos en presencia de una variable que permite representar en una sola dimensión las preferencias individuales de los votantes; por lo tanto, según el teorema de Duncan Black, la cantidad de bienes públicos elegida a través de una votación mayoritaria será Q_y, la preferencia del votante mediano, pues será la única alternativa que no puede ser derrotada por ninguna otra en cualquier votación entre pares.

Todas aquellas cantidades de bienes públicos situadas a la

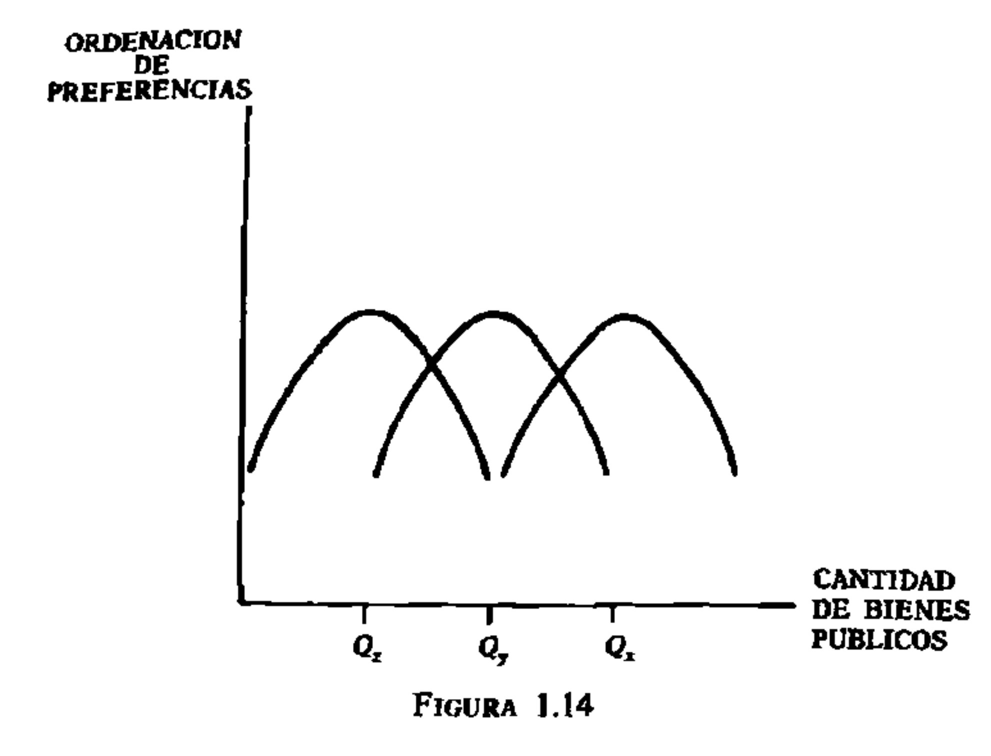


FIGURA 1.14

derecha de Q_y serán rechazadas por X y por Y, mientras que las cantidades situadas a la izquierda de Q_y recibirán el voto negativo de Y y de Z. Ninguna cantidad distinta de Q_y podrá imponerse a ésta en una votación entre las dos alternativas. Queda claro que la preferencia del votante mediano será la solución mayoritaria.

Capítulo 1. LECTURAS SELECCIONADAS

Un planteamiento general de la problemática del primer capítulo, con referencias concretas a la cuestión del óptimo de Pareto, se encuentra en

— Dennis C. Müeller: *Public Choice*, Cambridge University Press, 1979.
Versión castellana: *Elección Pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

- James M. Buchanan y Gordon Tullock: *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.
  Versión castellana: *El cálculo del consenso (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980.

El estudio sobre la imposibilidad de un liberal paretiano aparece formulado en

- A. K. Sen: *Collective Choice and Social Welfare*, Holden-Day, San Francisco, 1970.
  Versión castellana: *Elección colectiva y bienestar social*, Alianza Editorial, Madrid, 1976.
- A. K. Sen: «The Imposibility of a Paretian Liberal», *Journal of Political Economy*, vol. 78, 1970, págs. 152-157.
  Versión castellana: «La imposibilidad de un liberal paretiano», *Hacienda Pública Española*, núm. 44, 1977, págs. 304-307.

Algunas versiones alternativas sobre la definición de un óptimo social y sus características deseables pueden encontrarse en

- C. K. Rowley y A. T. Peacock: «Pareto Optimality and the Political Economy of Liberalism», *Journal of Political Economy*, vol. 80, 1972, págs. 476-490.
- C. K. Rowley y A. T. Peacock: *Welfare Economics*, Martin Robertson, Londres, 1975.
- Peter Bernholz: «Is a Paretian Liberal Really Impossible?», *Public Choice*, vol. 20, 1974, págs. 99-107.

La presentación formal y completa del teorema de la imposibilidad aparece en

- K. J. Arrow: *Social Choice and Individual Values*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1951 (ed. rev., 1963).
  Versión castellana: *Elección social y valores individuales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

Una versión muy completa de los postulados del teorema y su demostración es la debida a

- William Vickery: «Utility, Strategy and Social Decision Rules», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 74, 1960, páginas 507-535.

La versión original del teorema del votante mediano y el planteamiento de la solución de las preferencias de un solo pico aparece en

— Duncan Black: «On the rationale of group decision-making», *Journal of Political Economy*, vol. 56, 1948, págs. 23-34.
Versión castellana: «Sobre la racionalidad en la toma de decisiones colectivas», *Hacienda Pública Española*, núm. 44, 1977, págs. 274-284.

Una de las posibles soluciones para el teorema general de la imposibilidad, interesante por mantener en su enfoque el planteamiento de Arrow, aunque discutible en cuanto a sus conclusiones, es la de

— Gordon Tullock: «The general irrelevance of the general imposibility theorem», *Quarterly Journal of Economics*, volumen 81, 1967, págs. 256-270.
Versión castellana: «La irrelevancia general del teorema general de imposibilidad», *Hacienda Pública Española*, número 44, 1977, págs. 284-294.

Una visión más optimista del problema de las votaciones cíclicas, considerando sus ventajas y la lógica del proceso, es la que se desprende de los trabajos de

— James M. Buchanan: «Social Choice, democracy and free markets», en *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina Press, 1960.
— W. Riker y P. C. Ordeshook: *An Introduction to Positive Political Theory*, Prentice-Hall, 1973.

Puede encontrarse un tratamiento general de la materia estudiada en este capítulo, con un nivel de complejidad técnica bastante elevado, en

— Antonio Casahuga: *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.

CAPITULO 2

LOS PROCESOS POLITICOS DE VOTACION EN UNA DEMOCRACIA

En el capítulo anterior hemos planteado el problema de las elecciones colectivas y hemos pasado revista a las aportaciones básicas de la literatura que constituyen el punto de partida obligado para todo estudio riguroso de los procesos de elección social. Tras considerar la necesidad de una definición para la función de bienestar social consistente, se han puesto de manifiesto algunos de los problemas inseparables de cualquier intento en este sentido. Sin embargo, no han sido objeto de atención las distintas posibilidades en la definición de una regla de votación adecuada. En este capítulo analizaremos, de modo más pormenorizado, las reglas de votación tradicionales, junto con algunas de las nuevas aportaciones en este campo, que tratan de superar los inconvenientes observados en los sistemas comúnmente empleados. Al hilo de la línea de trabajo emprendida evitaremos toda complejidad matemática, sirviéndonos de ejemplos sencillos que permiten una exposición clarificadora de los temas a tratar.

La unanimidad absoluta y relativa de Wicksell

El gran economista sueco Knut Wicksell fue el primero en plantearse el hecho de que en un proceso democrático de votación, con igualdad de votos para todos los individuos, la regla

de la mayoría no constituye una solución óptima para el dilema de la elección social. Sólo una unanimidad *absoluta*, que implica que el cien por cien de los individuos están plenamente de acuerdo en la opción a escoger, garantiza una solución perfectamente consistente con las preferencias individuales de todos los miembros de la colectividad.

Recordando lo que comentamos en el primer capítulo, puede asegurarse que una decisión tomada con la aquiescencia de todos los miembros de una comunidad constituye una solución óptima en términos paretianos, pues es lógico suponer que todo cambio que representa una mejora para uno o varios individuos, sin perjudicar al resto, gozará de una aceptación generalizada.

Por otra parte, no puede negarse que, a pesar de ser un procedimiento técnicamente perfecto, es imposible adoptarlo como regla general de decisión, particularmente en lo que se refiere a las actividades gubernamentales. La complejidad y el gran número de las actividades que desarrolla hoy en día el sector público hacen que el tiempo y el esfuerzo necesarios para lograr un acuerdo por unanimidad, mediante los oportunos procesos de negociación, se conviertan en un coste inaceptable, incluso si consideramos que la adopción de las decisiones se delegue en una asamblea representativa. El procedimiento no es operativo, debido al hecho de que cualquier minoría, e inclusive un solo individuo, pueda ejercer el *veto* sobre la decisión mayoritaria. Esta regla otorga un gran poder de negociación a las minorías, que pueden exigir, como contrapartida por su voto favorable, una serie de concesiones difícilmente aceptables para la mayoría. El requisito de unanimidad absoluta equivale a dar paso a la posibilidad de que una sola persona impida todo proceso de cambio, con lo que el *statu quo* imperante tendería a perpetuarse. En definitiva, la concepción wickselliana es correcta pero impracticable, salvo en algunos casos excepcionales, como las decisiones asamblearias en comunidades muy pequeñas. Con objeto de que toda decisión colectiva, por ejemplo, sobre política presupuestaria no se vea bloqueada por un solo voto negativo, el propio Wicksell se vio en la necesidad de considerar la existencia de una solución de *second-best*, o viceóptimo, que calificaba como Regla de la Unanimidad Relativa, caracterizada por la exigencia de una mayoría *cualifica-*

da o *reforzada* para la aprobación de las medidas de índole presupuestaria que se consideren. Dicha mayoría debe ser superior al habitual 51 por 100, característico de la mayoría simple, y tiene que acercarse lo máximo posible al cien por cien que exige la unanimidad absoluta. Concretamente, Wicksell sugería como proporción recomendable la de una mayoría de cinco sextos (5/6).

Este sistema supone una aproximación máxima a las preferencias individuales, con la eliminación del poder de veto existente en la aplicación de la regla de la unanimidad absoluta. Sin embargo, para determinar la mayoría cualificada conviene tener en cuenta que si ésta se sitúa en una cifra próxima al cien por cien aparecerá un incentivo para la aparición de «estrategias de grupo» en el proceso de votación, que, en la práctica, funcionaría como si de un veto se tratara.

En definitiva, la determinación de la mayoría cualificada debe realizarse en el buen entendido de que a medida que nos aproximamos a la unanimidad absoluta aumentan las posibilidades de que se produzca un veto *colectivo*, provocado por la votación *estratégica* de un determinado grupo de interés. Si se adopta una mayoría semejante a la propuesta por Wicksell, el sistema supone un incentivo a la solidaridad, puesto que los votantes seguirán, con toda probabilidad, una conducta no estratégica, ante la perspectiva de que los intentos individuales, o de pequeños grupos, por vetar la decisión mayoritaria no obtengan el éxito deseado.

La regla de la mayoría

Entre los diversos sistemas de votación existentes, el método de la mayoría es el utilizado con más frecuencia, en sus dos variantes: la mayoría *absoluta* y la mayoría *simple* o relativa. La aprobación de cualquier decisión por el método de la mayoría absoluta requiere que más del 50 por 100 de los votos sean favorables a dicha opción, lo que asegura que ninguna de las opciones alternativas, ni aun el conjunto de ellas, gozan de una mayor preferencia por parte de los votantes.

Si se someten a votación diversas propuestas y no se establece la obligatoriedad de que exista un acuerdo entre más de

la mitad de los miembros del colectivo votante, bastando con que una mayoría integrada por menos del 50 por 100 de los votantes apoye una determinada alternativa, pueden aparecer mayorías victoriosas para opciones contradictorias. En esta situación es posible someter a votación un ilimitado número de propuestas, lo que origina una serie de problemas derivados de la duración y de la complejidad del proceso necesario para alcanzar una solución definitiva. Este problema puede obviarse si se considera la regla de la mayoría simple, según la cual la alternativa vencedora será aquella que obtenga más votos que cualquier otra alternativa, sin que haga falta que ese número de votos supere al de las restantes alternativas consideradas conjuntamente. A pesar de que la regla de la mayoría simple es todavía menos exigente que la de la mayoría absoluta y, por lo tanto, el número de votantes perjudicados por la decisión será mayor en principio, la ganancia en términos de coste de oportunidad del tiempo necesario para la adopción de decisiones ha motivado que esta regla sea la más usada en los procesos de decisión democrática.

Según el profesor Bruno S. Frey, la regla de la mayoría simple presenta tres grandes ventajas:

1.ª Una equidad absoluta en cuanto al poder de decisión de los diferentes individuos, ya que sigue la conocida máxima de «una persona, un voto». Por cuestiones obvias existen algunas excepciones a esta regla, fundamentalmente debidas a la exigencia de una cierta edad para ejercer el derecho al voto. En la práctica se produce, además, una diferencia en el grado de participación en las votaciones entre los diferentes grupos sociales clasificados por su nivel de renta (habitualmente es más elevada la participación de los grupos de rentas altas), aunque esta situación no es imputable al sistema de votación, ya que viene condicionada por otro tipo de variables.

2.ª La sencillez operativa del sistema evita cualquier tipo de problemas en su conocimiento e interpretación. Ello repercute en su alto grado de aceptación entre los votantes y en una reconocida legitimación general.

3.ª En el caso de que se consideren únicamente dos alternativas, los costes de organización y funcionamiento del sistema son mínimos. Si se consideran más de dos alternativas,

tampoco se complica en exceso el procedimiento, ya que existe la posibilidad de enfrentar las diversas alternativas dos a dos y declarar como vencedora a aquella que derrota a todas las demás. Es el procedimiento conocido como «cuenta de Condorcet».

Sin embargo, la regla de la mayoría simple no está exenta de limitaciones, entre las que podemos destacar las siguientes:

A) Del hecho de que cualquier alternativa puede ser derrotada por cualquier otra, en el caso de que existan más de dos, se deduce la posibilidad de que se produzcan resultados inconsistentes, como consecuencia del fenómeno de las mayorías cíclicas. Esta circunstancia se ha examinado detenidamente al estudiar el teorema de la imposibilidad de Arrow.

B) Las preferencias de los votantes se recogen exclusivamente desde un enfoque ordinal, ya que las posibilidades que contempla la votación, afirmativa, negativa o abstención, no permiten tener en cuenta la intensidad de las preferencias de los votantes.

C) Como consecuencia del alejamiento de la regla de la mayoría simple, con respecto a la de la unanimidad absoluta wickselliana, es muy probable que se perpetúe una situación de *statu quo* en la que una mayoría estable explote continuamente a las minorías. Por lo tanto, la supuesta «justicia» del sistema es cuestionable.

D) Debido a que la probabilidad de que el voto de un individuo sea decisivo es, normalmente, muy pequeña, existen pocos incentivos para que el votante trate de obtener una información lo más completa y exacta posible sobre la cuestión a debatir, e incluso para que no opte por abstenerse.

E) El comportamiento insolidario, o egoísta, de todos los votantes, ante cualquier decisión de tipo colectivo (comúnmente conocido como el del usuario que no paga, o *free-rider*), favorece la existencia de votaciones *estratégicas* que pueden tener una influencia positiva sobre el proceso de votación.

F) Existen ciertas posibilidades para la manipulación de los procesos de votación, a través de la regla de la mayoría simple. Por ejemplo, en el caso de un referéndum público, en tér-

minos generales se presentan dos alternativas sobre las que han de decidir los votantes. La selección, formulación y presentación de las alternativas a elegir es de gran importancia para el resultado final de la votación, siendo decisivas a este respecto las presiones procedentes de elementos ajenos al proceso formal de votación. Por otro lado, y en presencia del fenómeno de votaciones cíclicas, cuando existen más de dos alternativas, ya se expuso en el capítulo anterior la influencia decisiva del orden en el que se presenten las diversas opciones a los votantes con respecto al resultado final del proceso.

El intercambio de votos («logrolling»)

Como consecuencia del análisis anterior, puede afirmarse que existen grandes problemas para la aplicación de los modelos de votación estudiados. Se ha visto la imposibilidad de aplicar, en la práctica, el modelo de la unanimidad absoluta de Wicksell, que, sin duda alguna, es conceptualmente la solución ideal. También ha podido observarse la inconsistencia de los sistemas basados en la simple mayoría de votos, tal como se demuestra según el teorema de Arrow.

Parece necesario, por lo tanto, la consideración de la existencia de una serie de reglas de votación alternativas que permitan superar las limitaciones de los modelos que hemos analizado. Sin embargo, antes de examinar otras posibilidades creemos conveniente insistir en algunas de las implicaciones inherentes a los sistemas basados en la mayoría de votos.

A continuación estudiaremos brevemente el modelo de *logrolling*, o del intercambio de votos, al que James M. Buchanan y Gordon Tullock se han referido extensamente, y que parte del examen de un modelo de mayoría simple en el que se permite que los sujetos puedan comprar y vender sus votos. En realidad, la explicación de este procedimiento es muy simple: un individuo estará de acuerdo en votar favorablemente por algo que desea otro individuo si éste, a su vez, se compromete a prestarle su apoyo en la votación sobre algo que él desea. En un análisis superficial podría parecer que, desde un punto de vista ético, el *logrolling* es indeseable y, en realidad, en muchas democracias va contra la ley. Pero, como sugiere

Tullock, esta impresión desaparece si se explica adecuadamente en qué consiste el procedimiento. De hecho, las leyes contra el *logrolling* (probablemente aprobadas mediante el sistema del intercambio de votos) no modifican sustancialmente el funcionamiento de un sistema democrático ni tampoco impiden que se produzca el fenómeno, si bien de una manera indirecta.

En el modelo se supone que determinados grupos de personas se sentirán motivadas a intercambiar sus votos ante determinadas cuestiones, con el fin de asegurarse un apoyo mayoritario para las opciones que supongan la obtención de ventajas especiales para los colectivos a los que representan.

Si consideramos la existencia de determinadas políticas presupuestarias alternativas, cada votante individual realizará una ordenación de las distintas posibilidades según sus preferencias, y asignará a cada una de ellas una intensidad relativa en sus preferencias. Por lo tanto, si acepta una decisión en contra de sus intereses, en una cuestión en la que sus preferencias son poco intensas, a cambio de otra decisión favorable para sus conveniencias, en una cuestión de gran importancia en su escala de prioridades, el votante individual verá incrementado su bienestar. En este sentido, los intercambios de votos pueden ser mutuamente beneficiosos, teniendo en cuenta que el principio de racionalidad establece algunas limitaciones sobre el volumen de los intercambios.

Aplicando el concepto de racionalidad económica, en sus términos más sencillos, un votante debería proceder al mencionado intercambio hasta alcanzar una situación en la que el coste que le suponga un voto adicional a favor de una alternativa contraria a sus intereses (siempre que la misma ocupe un lugar bajo en su escala de preferencias) se iguale con los beneficios adicionales esperados del hecho de que otros individuos voten a favor de una propuesta situada en un nivel alto de su escala de prioridades, con lo que obtendrá unos determinados beneficios netos como consecuencia del proceso.

El intercambio de votos puede realizarse a la luz pública («*logrolling* explícito») o de forma secreta («*logrolling* implícito»). En el primer caso, un grupo de votantes podría solicitar el apoyo de otro u otros grupos para la aprobación de un determinado proyecto que favorezca sus intereses, y comprometerse así a prestar su apoyo a una serie de alternativas concre-

tas, favorables a cada una de las diversas coaliciones que le hubieran ofrecido sus votos. Obviamente, como consecuencia de cada uno de estos intercambios de votos, entre dos o más grupos, resultará aprobado un proyecto determinado. Ello hace probable que exista un alto grado de desconexión entre los diversos proyectos aceptados, por obra y gracia de los diversos intereses de los grupos de votantes y el proceso de negociación de los votos de carácter abierto.

El funcionamiento del «*logrolling* implícito» presenta algunas características diferenciales. En vez de votar separadamente las diversas alternativas es posible votarlas conjuntamente, en su totalidad. El votante individual no se vería en la necesidad de establecer negociaciones explícitas con otras personas, o grupos de personas, ni de realizar los oportunos intercambios de votos, sino que se enfrentaría ante un conjunto de proyectos con diferentes alternativas y tendría que decidir si apoya o no a la totalidad del conjunto. Esto no supone, de ningún modo, que desaparezca el *logrolling*, sino simplemente que pierde su carácter público y que pasa a ser secreto, o implícito.

La misión del político, o del gobernante, consiste en diseñar un programa conjunto de propuestas que recoja las preferencias de los ciudadanos y la intensidad relativa de éstas y que, por lo tanto, sea aceptado por una mayoría de votantes. Es fácil advertir que el proceso de negociación que hay que emprender para conseguir un resultado como éste es muy parecido al que hubiera tenido lugar si se hubiera desarrollado un intercambio de votos explícito entre diversas personas, o grupos de personas. La gran diferencia radica en que el sistema implícito es más secreto y más centralizado, puesto que las negociaciones orientadas al intercambio se desarrollan entre un número reducido de personas expertas en la materia. Además, mediante un «*logrolling* implícito» es posible que una determinada parte de la población, que puede acercarse a un 50 por 100 de la misma, quede excluida de los beneficios potenciales de la negociación. Puede establecerse una analogía entre este procedimiento y el análisis del votante mediano que se expuso anteriormente. Los votantes no estarán motivados para intercambiar votos en relación con dos asuntos sobre los que tengan niveles de preferencias muy parecidos, puesto que

los beneficios esperados de la transacción serán nulos o poco importantes. En definitiva, el votante mediano está más concienciado en algunas cuestiones que en otras y tratará de intercambiar su voto cuando se plantee la negociación con otro votante, sobre temas distintos de claro interés para cada uno de ellos.

La situación más clara de «*logrolling* implícito» está representada por el comportamiento que adoptan los partidos políticos ante las elecciones generales. No es difícil advertir que una serie de proyectos, impopulares para muchos votantes, se encuentran incluidos en el programa electoral de un partido, ya que son enormemente deseados por una minoría cuyos votos trata de atraerse. A su vez, se espera que, a cambio, dicha minoría acepte otros puntos del programa electoral que contradigan sus intereses particulares. No es aventurado afirmar que, en general, una gran parte de los proyectos de ley que se debaten en las asambleas legislativas ven aparecer, en la negociación de los distintos puntos del proyecto, los efectos característicos de un «*logrolling* implícito». Los legisladores y los expertos que han elaborado un proyecto de ley consultan previamente a otros miembros de la asamblea legislativa e introducen una serie de modificaciones. Estas van destinadas a conseguir los votos de las minorías, que apoyarán el proyecto siempre que, a cambio, obtengan alguna concesión en aspectos que afecten directamente a sus intereses. Todo ello da lugar a un proceso de negociación de votos característico de un «*logrolling* implícito».

Resulta de gran interés plantearse a continuación el proceso empleado para determinar los proyectos que, con posterioridad, serán debatidos en la asamblea legislativa. Según Tullock, pueden considerarse dos casos distintos. En el primero se supone que es el propio poder ejecutivo, encarnado en los miembros del gobierno, el que adopta las decisiones básicas en las cuestiones políticas. Cada uno de los miembros podrá obtener la aprobación del gobierno para un proyecto de su interés, si cuenta con el apoyo de una mayoría del conjunto, para lo cual establecerá un proceso de negociación implícita entre los miembros del gobierno, con el fin de obtener un apoyo masivo a su propuesta. Si los miembros del ejecutivo desean seguir en el ejercicio efectivo del poder, su programa de gobierno, repre-

sentado por los diversos proyectos legislativos presentados, *debe ser tal que tenga el apoyo de una* mayoría de los miembros del partido en el gobierno y, además, los componentes del ejecutivo deben representar en gran medida a la sección políticamente más activa del partido. Cada uno de los componentes del gobierno aceptará propuestas beneficiosas para otros, pese a que no le convengan, a cambio de recibir de sus oponentes el apoyo a los proyectos de su interés. De esta forma, los compromisos internos alcanzados en el seno del gobierno traerán como consecuencia, en virtud de lo expuesto anteriormente, la presentación de un determinado programa político de actividades que gozará de una aceptación generalizada por parte de los miembros del partido.

La otra posibilidad que considera Tullock es el procedimiento de adopción de decisiones básicas a través del aparato del partido, configurado por una serie de comités elegidos para la preparación, discusión y presentación de determinados proyectos. Si aquéllos quieren ver un resultado positivo de su actuación deben conseguir la aceptación de las fuerzas vivas del partido y de sus propios votantes.

Estos comités no controlan realmente la actuación del partido en el gobierno ni la de los partidos en la oposición, aunque es evidente que tienen una gran influencia sobre su política, debido a que los miembros del gobierno y de la oposición mantienen determinadas posiciones gracias al apoyo de una mayoría de estos comités. Mediante este procedimiento puede llegarse a una situación paradójica en la que unos comités que gozan del apoyo de una mayoría del electorado pueden adoptar unas decisiones, o elaborar unas propuestas, de tipo político que sólo sean aceptadas por una minoría de los miembros del partido. La explicación se encuentra, una vez más, en el «*logrolling* implícito», ya que, como todos los individuos, los miembros que componen los comités tienen sus propias preferencias individuales, para cuya satisfacción se ven obligados a entablar negociaciones entre ellos, en las que intercambian su apoyo a unas determinadas propuestas. La consecuencia final del proceso se refleja en la presentación de una serie de proyectos concretos que, en general, sólo benefician a unas determinadas minorías, en detrimento del bienestar general.

Las implicaciones generales de este procedimiento son casi

evidentes. Consideremos una sociedad cualquiera en la que todos los individuos estén obligados al pago de una determinada cantidad de impuestos, idéntica para todos ellos. Con la recaudación impositiva, el gobierno deberá atender a una serie de necesidades de sus ciudadanos y adoptar un conjunto de medidas. Cada una de éstas beneficiará exclusivamente a uno de los individuos. Supongamos una determinada medida cuya aplicación representa, para un individuo concreto, unos beneficios superiores al coste en el que ha de incurrir la sociedad que la adopta. En principio, si sólo existiera esta propuesta, el resto de los votantes se mostraría en desacuerdo y la tal medida obtendría el voto favorable del individuo directamente beneficiado. No obstante, existirán otras propuestas similares que beneficien a los demás individuos, de modo que se realizarán negociaciones entre ellos al objeto de que cada sujeto pueda obtener unos beneficios parecidos a los de los otros. Como resultado del proceso del intercambio de votos se aprobarían una serie de propuestas beneficiosas para cada uno de los individuos, y el estado global de la sociedad se vería claramente mejorado.

Una situación de pérdida de bienestar para la sociedad no sería posible con este enfoque. En el caso de una medida que represente un beneficio particular, para un individuo, inferior al coste que supone para la sociedad la adopción de tal medida, está claro que el proyecto no será aprobado, porque ni siquiera existen incentivos suficientes para que el individuo afectado trate de negociar el apoyo a la propuesta, ya que con los beneficios esperados no puede permitirse el lujo de votar favorablemente otras alternativas (con el coste correspondiente que implicaría su aprobación) a cambio de obtener para su proyecto el apoyo de los individuos favorecidos por aquéllas. Si, como consecuencia del proceso de negociación, un individuo espera la generación de pérdidas, su comportamiento racional le inducirá a no intercambiar sus votos.

La regla de la mayoría reforzada

Hasta el momento estamos considerando el fenómeno del intercambio de votos desde una perspectiva marcadamente in-

dividualista, mediante la cual se ha podido determinar en qué situaciones tratarán los individuos de intercambiar sus votos, en función de los costes y los beneficios esperados de su acción. Pero no podemos olvidar las consecuencias sociales de todo intercambio de votos. Si un individuo negocia su voto, a cambio de otros, para conseguir la aprobación de una propuesta que le represente la obtención de un beneficio neto, la cuantía de éste recaerá sobre el resto de la sociedad, que estará incurriendo en costes superiores a los derivados de la propia acción. No existe ninguna medida que garantice que, mediante el intercambio de votos, sólo se aprobarán las propuestas beneficiosas para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, es posible introducir una reforma en los sistemas habituales de votación que permita la consecución de mejores resultados sociales. Para ello seguiremos el análisis de Tullock, encaminado a la presentación de una propuesta específica destinada a mejorar el funcionamiento de los sistemas de votación democráticos.

Ante todo, es preciso plantearse la posibilidad de que pueda escogerse cualquier regla de votación, en base al grado de acuerdo requerido para la toma de una decisión, desde la aceptación de una sola persona para que sea aprobada una propuesta hasta la exigencia de la unanimidad absoluta para la toma de decisiones colectivas. Ante cualquier sistema electoral que no aplique la regla de unanimidad, cada individuo se encontrará con la aprobación de una serie de propuestas que le perjudican, y que le representan unos determinados *costes externos*. Como es lógico suponer, a medida que aumenta el número de individuos necesarios para adoptar una decisión, disminuyen las posibilidades de que se aprueben propuestas perjudiciales para un sujeto y, por lo tanto, decrecen los costes externos. En presencia de propuestas cuyos efectos recaen sobre un gran número de personas, hasta que el número de votos requeridos para la toma de una decisión supere el número para el que se obtienen beneficios netos, no deberá iniciarse un proceso de negociación de votos. A partir de ese punto tendrá lugar el *logrolling* y, si el beneficio total supera al coste total para la sociedad, deberá aprobarse la propuesta mediante cualquier regla electoral.

Esta situación sería cierta siempre mientras pudiéramos su-

poner que los procesos de negociación son instantáneos y completamente gratuitos. Como en realidad esta hipótesis dista mucho de ser cierta, es preciso abandonarla en favor del supuesto, más realista, de que existen unos costes asociados a toda negociación. Unicamente en el caso de que baste un votante para aprobar una propuesta puede hablarse de *costes de negociación* nulos. A medida que aumenta el número de votantes requerido para la adopción de un acuerdo, el proceso de negociación supondrá unos mayores costos en términos de tiempo y de dinero. Lo que implica que algunas propuestas deseables para la sociedad no lleguen a ser aprobadas como consecuencia de los elevados costes en la negociación de un acuerdo. Los *costes totales* que soporta la sociedad, como consecuencia de las diversas reglas de votación, pueden apreciarse a través de una sencilla gráfica en la que se suman verticalmente los costes externos y los de negociación. (Más adelante se analizará detalladamente esta problemática.) En la figura 2.1 se representan, *en el eje de abscisas, los porcentajes de población* necesarios para la toma de una decisión colectiva y, en el eje

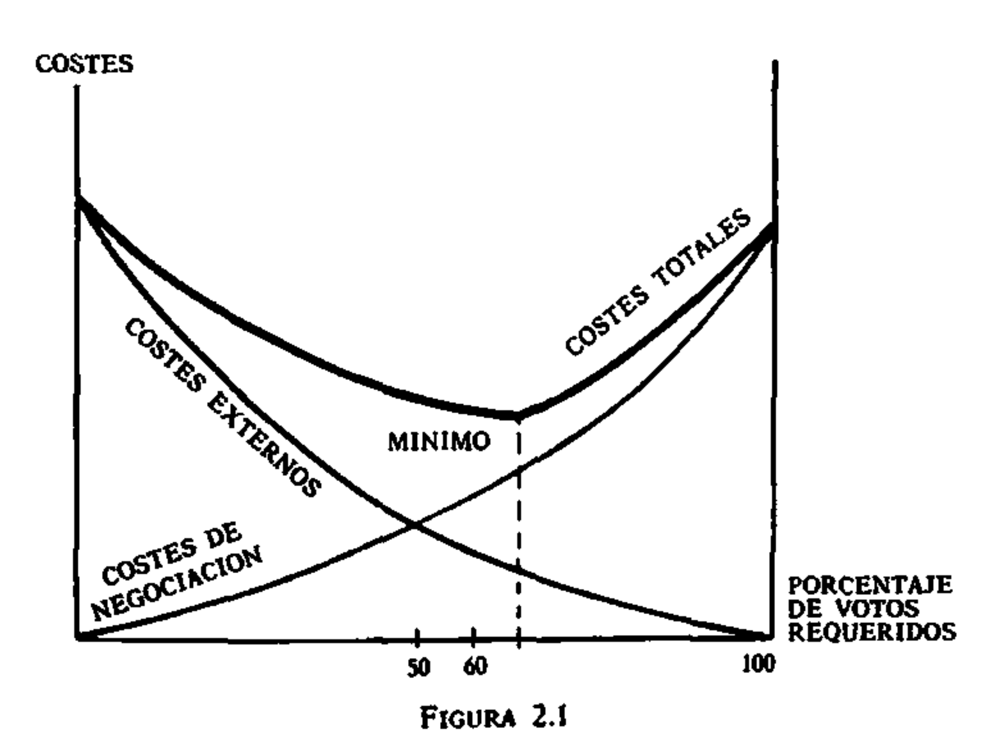


FIGURA 2.1

de ordenadas, los diversos costes asociados a cada uno de los porcentajes, que representan las reglas de votación posibles.

Obviamente, la regla de votación óptima para la sociedad será aquella que represente el *mínimo* de los costes totales. No existe ningún argumento que permita asegurar que dicho mínimo se dará sobre el punto del 50 por 100, es decir, en la regla de la mayoría absoluta, ni sobre cualquier otro porcentaje que represente otras reglas de mayoría. Generalmente puede aceptarse que el voto de la mayoría es subóptimo y que, en asuntos de gran importancia para la sociedad, es necesario exigir un porcentaje de votos superior a la regla de la mayoría. De hecho, muchas de las constituciones políticas existentes en la actualidad establecen el requisito de aprobación por más de la mayoría para algunos asuntos de gran interés. La *regla de la mayoría reforzada* está considerada en algunos procesos constitucionales. Pero, según Tullock, su aplicación debiera extenderse a un abanico más amplio de cuestiones relativas a la elección social. En concreto, propone una mayoría de dos tercios como regla óptima de decisión, puesto que implica un grado de aceptación lo suficientemente alto por parte de los votantes, sin que los costes de negociación sean tan elevados que resten viabilidad al sistema. La propuesta de la mayoría reforzada aparece, así, como una mejora sobre la tradicional regla de votación de la mayoría y, aunque no evita del todo que se den costes sociales superiores a los beneficios, como consecuencia del proceso de *logrolling*, sí que supone la exigencia de una aceptación social más generalizada que garantizará la existencia de mayores probabilidades de que la propuesta aceptada represente unos beneficios sociales superiores a los costes. Esta alternativa entronca con la expuesta por Wicksell con respecto a la de la unanimidad relativa, aunque la exigencia de la mayoría reforzada es superior a la propuesta por Wicksell. (Precisamente en la figura 2.1 se recoge el 66,6 por 100, o dos tercios, como mínimo de los costes sociales y, por lo tanto, como regla de decisión óptima.) En definitiva, hemos apreciado que existe una tendencia generalizada, que se está convirtiendo en doctrina ortodoxa en el campo de la Hacienda Pública, hacia la convergencia en la regla de la mayoría reforzada, a la que se llega desde los dos extremos del arco de población exigido para la toma de un acuerdo social: desde las

mayorías simples más reducidas a la regla de la unanimidad absoluta wickselliana. Con esto no queremos decir que no existan otras posibles reglas de votación que presenten ventajas comparativas con respecto a las habituales. En las próximas páginas veremos algunos ejemplos de las mismas.

Reglas alternativas de votación

A pesar de que los sistemas habitualmente empleados en los procesos de elección de cualquier ente colectivo son los que hemos analizado previamente, la existencia de un conjunto de problemas y de limitaciones que les son inherentes ha provocado que los estudiosos de la materia hayan propuesto una serie de reglas de votación alternativas que permitan evitarlos.

Sin ánimo de ser exhaustivos, abordaremos la descripción y el estudio de algunas de estas reglas que, por sus características específicas, presentan un mayor grado de interés con respecto a los objetivos de este capítulo.

Siguiendo la exposición de Duncan Black, y suponiendo que nos encontramos ante un número N de alternativas mutuamente excluyentes, para un N mayor que tres, la elección puede realizarse a través de los siguientes procesos alternativos, además de por los sistemas de unanimidad y mayoría:

Regla de pluralidad. Es elegida la alternativa situada en primer lugar en la ordenación de preferencias de un mayor número de votantes.

Criterio o cuenta de Condorcet. Se elige la alternativa que triunfa sobre todas las demás, en votaciones entre pares de alternativas, resueltas por la regla de la mayoría.

Recuento de Borda. En este sistema, el votante debe realizar una ordenación de sus preferencias por las N alternativas posibles, dándoles una puntuación entre 1 y N, en función de su situación dentro del orden de preferencias: N puntos para la primera, N-1 para la segunda y así sucesivamente, concediendo 1 punto a la última alternativa.

Votación exhaustiva. En una primera votación, los electores indican cuál de las N alternativas ocupa el último lugar en

su ordenación de preferencias, siendo eliminada aquella alternativa citada por el mayor número de votantes. A continuación se repite el proceso para las N-1 alternativas restantes, y se continúa el mismo procedimiento hasta que quede una única alternativa, que es la vencedora.

Voto de aprobación. Este procedimiento, introducido por Brams y Fishburn, consiste en que cada votante se pronuncia en favor de todas aquellas, entre las N alternativas, a las que otorga su aprobación. La propuesta que obtenga un mayor número de votos será la vencedora.

Los diversos procedimientos expuestos presentan una serie de características que vamos a examinar brevemente.

La regla de la pluralidad presenta la ventaja, con respecto a la regla de la mayoría absoluta, de que siempre existirá una opción vencedora. Cosa que no puede asegurarse si se exige que una alternativa sea escogida por más del 50 por 100 de la población. No obstante, es posible que la alternativa vencedora no refleje las preferencias del conjunto de votantes. Considérese una elección entre cinco alternativas por parte de cinco votantes y supóngase que la ordenación de sus preferencias aparece reflejada en el cuadro 2.1 (de arriba abajo según el orden de preferencia).

CUADRO 2.1

VOTANTES	1	2	3	4	5
PREFERENCIAS	*A*	*B*	*A*	*C*	*D*
	B	*D*	*B*	*B*	*B*
	C	*C*	*D*	*D*	*E*
	D	*E*	*E*	*A*	*C*
	E	*A*	*C*	*E*	*A*

En esta situación, y según la regla de la pluralidad, la alternativa vencedora sería la *A*, puesto que es la que está situada en el primer lugar de la ordenación de preferencias por un ma-

yor número de votantes. Pero de un análisis de las diversas escalas de preferencias se desprende, inmediatamente, que la alternativa *A* está mal considerada por los votantes que no la sitúan en primer lugar, mientras que la *B* se encuentra en una buena situación relativa en las escalas de preferencias de todos los votantes. Lo que, probablemente, la convierte en una solución mejor aceptada por el conjunto de los electores.

Esta dificultad, también presente en la regla de la mayoría, deriva de que ambos procedimientos no tienen en consideración la ordenación íntegra de las prioridades de los votantes, sino solamente sus primeras preferencias. Como señala Müeller, los otros sistemas de votación que hemos descrito tienen en cuenta información adicional sobre las ordenaciones de las preferencias de los votantes. Cosa que, según los casos, puede ser positivo o negativo. Así, y siguiendo con el ejemplo anterior, la aplicación del criterio de Condorcet supone que *B* derrota a *E* por cinco a cero, a *C* y a *D* por cuatro a uno, y también a *A* por tres a dos. Con lo que, al tener en cuenta la información adicional, la alternativa *B* ha sido la elegida, por su mejor consideración global por parte de los votantes.

En el mismo caso, y aplicando el recuento de Borda, se obtendrían las siguientes puntuaciones:

Alternativa	Puntos
B	21
C	17
D	17
A	14
E	9

Con lo que de nuevo es *B* la alternativa triunfadora.

Con el sistema de votación exhaustiva, la alternativa *E* sería la primera eliminada, posteriormente lo serían *A* y *C* y, en última instancia, *D*, siendo la alternativa *B* la escogida.

En cuanto al sistema del voto de aprobación, no es posible realizar ninguna afirmación con carácter general. Pero, dada la estructura de las preferencias individuales existente, es muy grande la probabilidad de que sea *B* la alternativa elegida. Para que fuese así bastaría con que tres de los votantes expresaran su aprobación por, al menos, dos de las cinco alternati-

vas puestas a su elección. En general, y dada su ventajosa colocación en las escalas de preferencias de todos los votantes, a medida que éstos muestren su aprobación por un mayor número de alternativas, aumentan las posibilidades de que *B* sea la vencedora por este sistema.

Como se ha puesto de relieve con el ejemplo comentado, existe una coincidencia en la elección cuando se utilizan los criterios de Condorcet, Borda y, en general, todos aquellos procedimientos que utilizan información más completa. Como señala Duncan Black, esta coincidencia se debe a que este tipo de procedimientos están orientados a la selección de la alternativa cuya posición media en las preferencias de los electores sea más elevada. Ello redunda en perjuicio de las alternativas situadas en las posiciones más bajas de entre las preferencias de los votantes. En definitiva, tienden a eliminar a las alternativas consideradas como extremistas de una u otra clase.

Está claro que cada uno de los sistemas propuestos goza de una serie de propiedades particulares que determinan su efectividad. Dados los propósitos de nuestro estudio, creemos que la exposición realizada de los diversos sistemas es suficiente para comprender el desarrollo de las reglas de votación.

Algunos procedimientos nuevos de votación

El creciente interés despertado por los temas concernientes a las elecciones colectivas y por los procedimientos utilizados en ellas se ha visto reflejado por la aparición, en los últimos años, de una serie de métodos de votación que tratan de eliminar, o cuando menos de paliar, algunos de los problemas detectados en las reglas de votación tradicionales. En esta sección analizaremos algunas de las propuestas más relevantes en este sentido.

Votación probabilística. Existen dos reglas alternativas para una votación de este tipo. Si la votación se adapta a la forma de *referéndum*, en una primera fase se contabilizan los votos favorables a cada una de las dos alternativas para, posteriormente, determinar la elección social a través de un procedimiento aleatorio basado en la atribución de un determi-

nado número de probabilidades a cada alternativa, de acuerdo con el porcentaje obtenido en la primera votación. En aquellos casos en los que los resultados están muy igualados, por ejemplo: 51 por 100 a favor de una alternativa y 49 por 100 en contra, la regla de la mayoría supone la *supresión, de facto,* de una gran minoría, mientras que la votación probabilística presenta la ventaja de que cada voto tiene el mismo peso específico en la decisión del resultado final, y el inconveniente de su difícil comprensión debido al empleo de un mecanismo aleatorio.

Existe otra modalidad de la votación probabilística, que es la basada en la *votación por puntos,* y que consta de tres fases. En la primera, los votantes asignan un número de puntos determinado a las alternativas existentes, de acuerdo con la intensidad de sus preferencias. En la segunda fase, las probabilidades individuales expresadas, mediante las diversas puntuaciones, son agregadas calculando la media ponderada de los puntos obtenidos por cada una de las alternativas. Por último, la elección social se determina a través de un procedimiento aleatorio basado en las probabilidades agregadas de las propuestas. Este procedimiento también presenta dificultades de comprensión para el votante medio, pero tiene la ventaja de que toma en consideración las preferencias de todos los votantes y no sólo las de la mayoría. Además, al someter a votación a todas las alternativas, simultáneamente, se evita el problema de la existencia de votaciones cíclicas que conduzcan a resultados inconsistentes.

Votación por medio de veto. Partiendo de la idea de que la votación por unanimidad es el único procedimiento que permite que las decisiones colectivas reflejen exactamente las preferencias individuales, no pueden olvidarse algunas de las graves limitaciones que presenta esta regla para la revelación de las preferencias acerca de las decisiones colectivas. En primer lugar, los costes, en términos del tiempo necesario para formular una propuesta que goce de una aceptación total, pueden ser excesivos. En segundo lugar, y por la propia definición del proceso, incluso en el caso de que se alcance una propuesta como la comentada, algunos individuos, deseosos de obtener una participación superior en los beneficios sociales, pueden

adoptar un comportamiento estratégico y basta con que uno de ellos se muestre disconforme, ejerciendo su poder de veto, para que no se consiga una solución definitiva. De esta posibilidad se deriva, inmediatamente, que una conducta estratégica generalizada favorece en gran medida al *statu quo*. Y permite que se perpetúe la situación social original.

Dennis C. Müeller ha estudiado a fondo la problemática subyacente a la regla de la unanimidad y ha llegado a la conclusión de que las dificultades enumeradas pueden atribuirse al hecho de que no existen responsabilidades individuales, con respecto a la formulación de propuestas, y a la inexistencia de limitaciones, con respecto al número de vetos que puede realizar cada votante en ejercicio de su derecho. Para solucionar estos problemas, Müeller propone un nuevo procedimiento denominado *votación por medio de veto*. Dicho procedimiento asigna a cada votante la posibilidad de presentar una propuesta, a la par que le limita su derecho al veto, al permitirle que lo ejerza sobre una sola alternativa. Este sistema se diferencia del propuesto anteriormente, ya que permite que los propios individuos seleccionen las propuestas sobre las que van a decidir. La elección social, o colectiva, se toma por parte de todos los individuos, que pueden eliminar la propuesta a la que se opongan más firmemente de entre todas las existentes.

La descripción del proceso puede realizarse en dos etapas. La primera etapa considera la presentación de una propuesta concreta por parte de cada votante. Prescindiendo del tipo de propuesta que se formule, se supone que, en definitiva, estará referida a los gastos necesarios para la provisión de un bien o servicio público y a los impuestos necesarios para financiarlo. Si la sociedad está compuesta por N individuos, existirán $N+1$ propuestas, las correspondientes a cada uno de los individuos más la que refleje la situación del *statu quo* imperante, que sería el resultado de la elección en el caso de que las demás propuestas fueran vetadas. En una segunda etapa, y en base a procedimientos aleatorios, por ejemplo a una tabla de números elegidos al azar, se determina el orden de las votaciones, se hace público y comienza la votación, teniendo en cuenta que cada votante eliminará, o vetará, una y sólo una de las propuestas existentes. La alternativa ganadora será la última propuesta no eliminada, que representará la decisión

social. Si todas las opciones de los individuos son vetadas, la ganadora será la que represente la situación del *statu quo*, por lo que no se alterará la situación social.

Mediante este sistema no se elimina la necesidad de que cada votante establezca comparaciones interpersonales de utilidad, ya que es necesario que cada uno de ellos valore los beneficios que su propuesta supone para los demás votantes, así como los beneficios que éstos pueden obtener de las otras opciones. Sin embargo, estas comparaciones están consideradas de forma más democrática en la votación por medio de veto. Ya que cada votante elimina la alternativa que le parece menos aceptable, como resultado del proceso, queda seleccionada la propuesta que represente el conjunto de comparaciones interpersonales de utilidad más aceptable, o menos rechazable, de todas las presentadas. Puede afirmarse que, con este sistema, existen las máximas probabilidades de que gane la propuesta que supone maximizar los beneficios totales y, paralelamente, que la opción vencedora supone un reparto igualitario de los beneficios sociales.

El propio Müeller pone de relieve algunas de las propiedades deseables que presenta este sistema. Entre ellas destaca el hecho de que la decisión social será óptima, en sentido de Pareto, siempre que se suprima la alternativa del *statu quo*. Cosa que parece lógica, dada la configuración del sistema. De esta manera se evita la situación característica de otras reglas de votación, que consiste en la ausencia de un acuerdo que pueda modificar la situación inicial.

Tal como hemos comentado previamente, la revelación de las preferencias individuales no estará sesgada a favor de determinados individuos, ya que cada votante se ve obligado a realizar comparaciones interpersonales de utilidad si desea que su propuesta no sea rechazada rápidamente. En el caso de que exista un gran número de votantes ante el proceso de decisión, existirá una tendencia creciente a que la distribución resultante del proceso sea igualitaria. En última instancia, y como ya se advertía en el análisis de la regla de unanimidad, el poder de veto de cada individuo evita la posible explotación de las minorías por parte de las mayorías.

Esto no quiere decir que el sistema esté libre de defectos. Queda claro que la votación por medio de veto se ve sometida

a algunas de las dificultades características de otras reglas de votación alternativas, como, por ejemplo, a la de la disminución de los incentivos a participar en el proceso, a medida que aumenta el número de votantes. O al peligro de que el resultado final se vea distorsionado por la aparición de coaliciones, aunque este problema será menor cuanto mayor sea el número de votantes. Pese a todo, como reconoce el propio Müeller, la mayor limitación de esta regla de votación consiste en su complicación formal y en su dificultad de comprensión por parte de los ciudadanos.

Votación por la introducción de un impuesto

Partiendo de la base de que el resultado final de una votación implica una distribución de sus consecuencias entre todos los individuos, podemos considerarlo como un *bien público* para todos los ciudadanos-votantes que participen en el proceso. Es posible, pues, definir un proceso de votación que consista en inducir a los individuos a que pongan de manifiesto sus funciones de demanda de bienes públicos, o algunas aproximaciones de éstas, mediante la exacción de ciertos impuestos que van a tener que pagar. Enfocando la cuestión desde este punto de vista, se advierte la posibilidad de que cada elector imponga unos costes externos («externalidades», en lenguaje económico) sobre los otros votantes si el resultado obtenido como consecuencia de su participación en la votación es menos favorable para estos últimos. Siguiendo la teoría clásica de la internalización de los efectos externos, la imposición de éstos sobre otros ciudadanos puede compensarse por medio de la introducción de un impuesto en el proceso de votación, al objeto de que la decisión social, o colectiva, sea óptima en el sentido de Pareto. El proceso trata de inducir a los votantes a que revelen sus auténticas preferencias por las diversas opciones presentadas, a sabiendas de que se les impondrá un determinado tributo, en función de las alternativas que elijan y de los efectos generados por éstas sobre el resultado final del proceso de decisión social.

Ante la presencia de determinadas alternativas, los votantes deben valorar cada una de ellas, en términos monetarios,

en función de los beneficios que esperan obtener. Se suman las cifras correspondientes al valor asignado por cada votante a su alternativa preferida y resulta elegida aquella opción que obtenga una suma mayor, es decir, la que represente un mayor beneficio esperado por parte de los votantes. Al mismo tiempo que se solicita de los electores que declaren sus verdaderas preferencias, se les comunica que deberán satisfacer cierto impuesto, de acuerdo con su elección y con los efectos de ésta sobre el resultado final del proceso. Para ello se suman los *valores monetarios que expresan los votos de los otros electores* y se determina el resultado, añadiendo a continuación la valoración del votante que se está considerando. En el caso de que el resultado no se vea alterado por la introducción de las preferencias de ese votante en el proceso, aquél no se verá obligado a pagar el impuesto. Ahora bien, si el resultado es modificado por su intervención, el votante estará obligado al pago de un impuesto de igual magnitud que los *beneficios netos* que hubiera originado la aceptación del resultado que ha sido desplazado por su voto. Por medio de este procedimiento sólo pagarán el impuesto aquellos individuos cuyo voto sea decisivo para la alteración del resultado. El importe del gravamen se calcula no en base al valor declarado de sus preferencias, sino al del valor monetario necesario para compensar los beneficios declarados para cada uno de los dos resultados.

Por este método, el votante que paga el impuesto siempre lo hará por un importe igual o inferior a los beneficios que recibe. Este factor es muy importante, porque elimina los incentivos de los votantes para infravalorar los beneficios que esperan conseguir con su alternativa preferida, puesto que en tal caso se arriesga a despreciar la posibilidad de que su voto sea decisivo, teniendo en cuenta que el impuesto que pagaría si así fuera sería igual o inferior a los beneficios que espera recibir. Por otro lado, tampoco existen incentivos para sobrevalorar las preferencias individuales porque, en tal caso, el votante incurre en un riesgo muy elevado: si su voto resulta decisivo *para el resultado final*, estará *obligado* a pagar un impuesto de cuantía superior a los beneficios *reales* obtenidos, aunque sea inferior a los beneficios declarados.

Del análisis de estas dos conclusiones se advierte inmediatamente que, con la aplicación de una regla de votación como

la que acabamos de exponer, el comportamiento de un votante racional le inducirá a revelar sus verdaderas preferencias, como estrategia que le reportará *unos mayores* beneficios. Por este motivo, el proceso de votación que estamos comentando se denomina habitualmente como el *proceso de revelación de la demanda*, ya que es la única fórmula de votación existente que contiene, en sí misma, una serie de incentivos para que los votantes manifiesten *exactamente* sus verdaderas preferencias. Este sistema presenta una serie de ventajas importantes, además de la de los incentivos para la revelación de las preferencias individuales. Entre ellas cabe destacar la imposibilidad de que se den resultados inconsistentes en la línea de la «paradoja de Arrow». Como cualquier votante puede alterar la decisión social, pero en tal caso deberá pagar en forma de impuesto el coste que traslada sobre los demás votantes, el incentivo a tener en cuenta los efectos del voto personal sobre los demás individuos, producirá unas decisiones sociales que pueden considerarse eficientes en sentido de Pareto.

Sin embargo, este sistema no está exento de algunas limitaciones importantes. Sobre todo se plantea el problema de la desaparición del *voto secreto*, puesto que para calcular el impuesto es imprescindible que puedan atribuírsele a cada votante sus preferencias específicas, con lo cual éstas deben revelarse públicamente. Teniendo en cuenta, además, que ello supone un incentivo a la no participación en el proceso de votación. Al igual que algunas de las reglas examinadas en este apartado, el procedimiento supone un grado elevado de complejidad en su desarrollo y puede considerarse, *a priori*, de difícil comprensión para el votante medio.

Junto a las reglas de votación examinadas podrían incluirse algunas otras de entre las muchas que últimamente se están desarrollando, pero la breve muestra que hemos considerado puede aceptarse como un ejemplo de los esfuerzos que están llevando a cabo los especialistas para encontrar una regla, o reglas, de votación que a partir de las preferencias individuales permitan la obtención de decisiones sociales que maximicen el bienestar de todos los componentes de la colectividad.

Capítulo 2. LECTURAS SELECCIONADAS

Para el estudio de las reglas de votación tradicionales, incluyendo el análisis y discusión de las aportaciones históricas más relevantes, es esencial la obra de

— Duncan Black: *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge, 1958.

Un análisis bastante elaborado sobre las reglas de mayoría y de unanimidad y sus implicaciones, así como un estudio comparativo de algunos de los procedimientos de votación más característicos, puede encontrarse en

— Dennis C. Müeller: *Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.
Versión castellana: *Elección Pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

Los procesos de intercambio de votos *(logrolling)* aparecen planteados en la obra de

— Gordon Tullock: «Some problems of majority voting», *Journal of Political Economy*, vol. 67, 1959, págs. 571-579. Reproducido en K. J. Arrow y T. Scitovsky (eds.): *Readings in Welfare Economics*, Richard D. Irwin, Homewood (Illinois), 1969, págs. 169-178.
Versión castellana: «Problemas de la votación mayoritaria», en Arrow y Scitovsky (eds.): *La economía del bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, págs. 215-226.

Un desarrollo formalizado posterior de este tipo de procesos aparece en

— James M. Buchanan y Gordon Tullock: *The calculus of consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.
Versión castellana: *El cálculo del consenso*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1980.

El sistema de «voto por aprobación» aparece desarrollado en

— Stephen J. Brams y Peter C. Fishburn: «Aproval voting», *American Political Science Review*, vol. 72, 1978, págs. 831-847.

Puede encontrarse un desarrollo de los sistemas basados en la *votación* probabilística en

— Michael D. Intriligator: «A Probabilistic Model of Social Choice», *Review of Economics Studies*, vol. 41, 1973, páginas 553-560.

El sistema de «votación por medio de veto» está planteado y desarrollado por

— Dennis C. Müeller: «Voting by veto», *Journal of Public Economics*, vol. 10, 1978, págs. 57-75.

La «votación por la introducción de un impuesto» o «proceso de revelación de la demanda» puede analizarse desde diversos puntos de vista. Entre los enfoques más interesantes sobre dicho procedimiento y sus limitaciones se encuentran los debidos a

— Nicholas Tideman y Gordon Tullock: «A New and Superior Process for making Social Choice», *Journal of Political Economy*, vol. 84, 1976, págs. 1145-1159.
— T. Groves y J. Ledyard: «Some limitations of demand revealing processes», *Public Choice*, vol. 29, 1977, págs. 107-124.

CAPITULO 3

TEORIA ECONOMICA DE LA DEMOCRACIA

El análisis de las elecciones colectivas y los procesos de votación en una democracia directa reviste una gran importancia en el estudio del funcionamiento y los criterios de adopción de decisiones en los entes públicos. Sin embargo, en la realidad, la *mayoría de instituciones de carácter democrático existentes* se caracterizan por la existencia de unos representantes políticos que actúan de intermediarios entre los votantes individuales y las instituciones públicas; en otras palabras, entre las preferencias individuales y las decisiones colectivas.

El estudio de la democracia representativa se ha ocupado básicamente de la conducta de los políticos o representantes durante el *período electoral* y el *período de gobierno*, la conducta de los votantes y de los resultados que se obtienen con una democracia representativa. Veamos sintéticamente los aspectos más relevantes de esta problemática.

El modelo competitivo de la política de Anthony Downs

El gobierno de los Estados democráticos y la política de los partidos en las democracias han sido temas de debate permanente en el seno de la ciencia política. Aceptando que los votantes son seres humanos racionales que tratan de maximizar su utilidad, el problema básico a resolver consiste en determinar la variable a maximizar por el político o representan-

te. *Anthony Downs* propuso la «maximización de votos» como objetivo clave del político, partiendo de la hipótesis fundamental de que los partidos elaboran sus políticas con el fin de ganar las elecciones, en lugar de ganar las elecciones para poder aplicar las políticas adecuadas. Aunque este supuesto ha sido muy atacado por diversos autores, aún no ha aparecido en la literatura ningún modelo global sobre el comportamiento de los diversos agentes de una democracia que pueda competir con el elaborado por Downs.

Dicho modelo tiene en cuenta un gran número de factores y variables, que contribuyen a obtener una visión de conjunto del funcionamiento de una democracia. En las páginas siguientes trataremos de dar una visión resumida y ordenada de las hipótesis sobre las que se edifica el modelo y de las principales conclusiones que se derivan de él.

En primer lugar es preciso definir el marco general sobre el que se desarrolla el modelo. En este sentido, un sistema político democrático es aquel que cumple las siguientes condiciones:

1.ª El gobierno será ejercido por un solo partido, o coalición de partidos, designado mediante una elección pública de carácter periódico entre dos o más partidos. La duración del intervalo existente entre dos elecciones no puede ser alterada por el partido en el poder.

2.ª El partido (o coalición de partidos) que cuente con el apoyo de la mayoría de los votantes asume el control del aparato gubernamental hasta las siguientes elecciones.

3.ª Los partidos que pierden en unas elecciones nunca tratan de impedir por la fuerza, o por medios ilegales, que el partido o partidos vencedores se hagan cargo del poder. Análogamente, los ganadores no utilizarán el poder para impedir que los partidos perdedores se presenten en las siguientes elecciones.

4.ª Todos los residentes permanentes y adultos de la sociedad, que gocen de plenas facultades psíquicas y cumplan las leyes del país, pueden votar en todas las elecciones que se celebren. Cada votante dispone de un solo voto en cada elección.

En cuanto hace referencia a la naturaleza de los partidos políticos, Downs establece los siguientes axiomas:

1. Cada partido político está formado por un conjunto de individuos que desean ser elegidos con el fin de disfrutar de la renta, el prestigio y el poder que supone pertenecer al partido del gobierno.

2. El partido que detenta el poder tiene pleno control sobre la acción gubernamental hasta las siguientes elecciones. El aparato burocrático-administrativo aceptará y obedecerá las órdenes dictadas por el gobierno.

3. El poder económico de los gobiernos es ilimitado, pudiendo nacionalizar o privatizar cualquier institución o adoptar cualquier medida intermedia entre ambas opciones.

4. El ejercicio del poder por parte del partido en el gobierno tendrá como única limitación la de no restringir de ningún modo la libertad política de los partidos en la oposición o de los ciudadanos individuales.

5. Cada agente, en el modelo: individuo, partido o coalición, se comporta en todo momento «racionalmente», es decir, trata de obtener sus fines con una utilización mínima de los recursos escasos de que dispone, y emprende acciones siempre que los beneficios adicionales superen los costes adicionales de las mismas.

A partir de estas definiciones se obtiene la hipótesis básica del modelo. En una democracia, los partidos políticos formulan sus políticas como medio de obtener votos, y no para realizar políticas previamente establecidas. Por lo tanto, la función pública de formular y llevar a la práctica una serie de políticas durante su estancia en el poder se subordina a los intereses privados de los políticos, que consisten en obtener la renta, el poder y el prestigio que comporta el ejercicio del poder.

El gran economista Joseph A. Schumpeter introdujo la idea de que en una sociedad democrática los políticos no son ideólogos, sino simples empresarios que tratan de obtener votos vendiendo programas, comportándose como cualquier empresario en un mercado determinado. Ello explica que los programas de los diferentes partidos traten de adecuarse a la

demanda de los electores, y que compitan entre sí para ganar posiciones en el mercado político. En la práctica, esta teoría se ve respaldada por una serie de hechos incuestionables; por ejemplo, el alto grado de similitud entre los programas de la *mayoría de partidos*, algunos de los cuales defienden *a priori* posiciones bien distintas. El comportamiento de tipo competitivo o empresarial también se refleja a través de los grandes cambios que experimentan los programas y las políticas de los partidos a lo largo del tiempo, en un intento de satisfacer la demanda de los votantes, aunque para ello sea preciso alejarse de los principios inspiradores de su ideología. En última instancia, la presencia del *líder* del partido como elemento decisivo ante la decisión del votante, como se está demostrando repetidamente, supone un paralelismo con la figura del empresario, en este caso como creador y defensor de los programas a vender en el mercado electoral.

En este sentido, el comportamiento del político en una democracia tenderá siempre a maximizar el número de votos que espera recibir, comportándose, pues, como un empresario que vende su política a cambio de votos, para cuya obtención debe competir con otros partidos, conformando entre todos un mercado de tipo oligopolistico.

En el desarrollo del modelo es preciso establecer un conjunto de preposiciones que describan las relaciones existentes entre un gobierno de tipo democrático y sus ciudadanos-votantes. Estas relaciones pueden sintetizarse como sigue:

1. La actuación del gobierno se orientará en función de la conducta esperada de los votantes y de la estrategia de los partidos de la oposición.

2. El gobierno espera que la conducta de los votantes esté determinada por las variaciones en su renta o utilidad como consecuencia de la política gubernamental y por las estrategias de los partidos de la oposición.

3. Los votantes actúan, en realidad, de acuerdo con las variaciones en su renta o utilidad y con las alternativas ofrecidas por la oposición. Si la información existente en el modelo es perfecta, los votantes actuarán de la forma prevista por el gobierno, en cuyo caso esta relación será idéntica a la expresada en el número anterior.

4. La renta o utilidad que obtienen los votantes como consecuencia de la actuación gubernamental depende directamente de las acciones emprendidas por el gobierno durante el período de su mandato.

5. Las estrategias políticas y electorales de los partidos de la oposición dependerán de sus previsiones sobre la renta o utilidad que obtendrán los votantes como consecuencia de las acciones tomadas por el gobierno en el poder.

Partiendo del hecho de que, en realidad, las diversas sociedades en que nos movemos son mundos en los que no existe una información perfecta a disposición de los diversos agentes, nos centraremos en el análisis de los efectos producidos por el conocimiento imperfecto sobre la acción política que se desarrolla en una democracia.

Precisando más, el conocimiento imperfecto implica que *los partidos no siempre conocen* con exactitud los deseos de los ciudadanos; que los ciudadanos a menudo desconocen lo que el gobierno y la oposición han hecho, hacen o deberían hacer para atender sus intereses, y que la información necesaria para superar ambos tipos de ignorancia es difícil de obtener y de asimilar. Estudiemos las implicaciones de este hecho sobre los dos actores fundamentales del mercado político: *los* partidos y los votantes.

La conducta de los partidos

El funcionamiento de un sistema con información imperfecta tiene como consecuencia la existencia de un determinado número de votantes que, por carecer de información adecuada, se sienten indecisos en cuanto a la elección del partido político sobre el que depositarán su confianza. La misión de los partidos está *en atraerse* esos votos a través de diversos métodos de información y persuasión. Es evidente que algunos individuos podrán ejercer una mayor influencia que otros sobre los votantes, siendo políticamente más importantes, por lo que la igualdad de derechos entre los ciudadanos no asegura su igualdad de influencia ante el comportamiento de los partidos.

Por otro lado, la ignorancia del *gobierno* (en un mundo de

información imperfecta) sobre los deseos de los votantes tiende a transformar a un gobierno democrático en un gobierno representativo, al hacerse necesaria la existencia de unos agentes o representantes que estudien los deseos del electorado y traten de orientar sus votos en beneficio propio.

Como hemos apuntado anteriormente, la influencia del voto individual sobre el resultado electoral es poco importante, lo que no contribuye a incentivar al votante para que busque información completa sobre los temas a debatir en la campaña electoral. En condiciones normales, un ciudadano estará bien informado sobre los temas de naturaleza general (patria, hogar...), que los partidos subrayan en el planteamiento de sus campañas, y sobre unos pocos temas que revistan particular interés para él.

De estos hechos se derivan dos importantes consecuencias que condicionan los programas electorales de los diversos partidos. En primer lugar, existe la tendencia de los partidos a situarse en posiciones muy parecidas en todo lo que concierne a los temas generales, con el fin de acercarse a una mayoría de la población. *Por lo tanto, la competencia por los votos obliga* a los partidos a huir de la transparencia en la exposición de sus propósitos, con la elaboración de programas deliberadamente ambiguos que, en ocasiones, pueden ser causa importante de abstención, si los votantes consideran que no existen los suficientes factores diferenciales entre los diversos programas.

En segundo lugar, y vista la coincidencia existente entre los partidos en lo referente a los temas de interés general, queda claro que existen grandes probabilidades de que un ciudadano vote en favor del partido que defiende una serie de temas que pueden reportarle beneficios específicos, ya que en los temas generales el beneficio puede considerarse idéntico para la totalidad de los ciudadanos. Ante esta situación, el comportamiento racional de los partidos consiste en ofrecer ventajas concretas a determinados colectivos de votantes para asegurarse sus votos. Esto supone el aumento de los incentivos para la formación de coaliciones de minorías que se identifican con diversos grupos de votantes, a los que se orientan directamente sus promesas electorales.

Una vez vistas las tendencias fundamentales que guían a los

diferentes partidos en la definición de las líneas básicas de su programa electoral, cabe preguntarse por el funcionamiento del proceso clave ante toda votación pública: la campaña electoral. Desde un punto de vista económico, es indudable la analogía entre una campaña electoral, en la cual los partidos tratan de convencer a los votantes de sus ventajas frente a los demás partidos, y la campaña publicitaria de cualquier producto, en la que el fabricante trata de convencer a los consumidores de las ventajas de su producto con respecto a los de la competencia.

Kristian Palda elaboró un modelo referente a los gastos de la campaña electoral en el que, a través de tres ecuaciones, relaciona el número de votos conseguidos por un candidato (partido), su imagen pública y sus gastos en la campaña. Los estudios empíricos emprendidos confirman la existencia de una relación positiva entre los gastos de la campaña electoral y el número total de votos obtenidos. Suponiendo que el comportamiento del político es racional, esto es, que trata de obtener votos, y comprobada la relación positiva entre votos y gastos de campaña, sería de esperar que los gastos de campaña fueran una variable básica en la política electoral de un partido o de un candidato. La inexistencia de una comprobación empírica de esta relación cuestiona parcialmente la construcción del modelo de Palda, aunque, por otra parte, conviene tener en cuenta que los gastos de la campaña constituyen una variable sujeta a una serie de importantes restricciones.

Un aspecto que conviene tener muy en cuenta en el estudio de las campañas electorales es el relativo a la duración del período de disfrute del poder si se ganan las elecciones. Crain y Tollison han contrastado la existencia de gastos electorales superiores cuando la elección se planteaba para un período mayor de tiempo, refutando la teoría clásica de que a mayor duración de la legislatura, menores gastos de campaña. Paralelamente, demostraron que los gastos son superiores en aquellas elecciones en las que la reelección no está limitada legalmente.

En definitiva, y partiendo de la hipótesis básica de que en una democracia los partidos tienen como objetivo fundamental la maximización del número de votos, Downs establece una serie de proposiciones contrastables sobre el comportamiento de los partidos políticos que, en síntesis, son las siguientes:

El principal objetivo de todos los componentes de un partido es la consecución del poder, con todas las ventajas y privilegios que ello comporta. Por lo tanto, elaboran sus programas políticos con el fin de ganar las elecciones y de asegurarse el poder, en vez de plantearse cuál sería el programa más adecuado a desarrollar durante su permanencia en el gobierno.

El número de partidos existente condiciona en gran medida el funcionamiento del sistema democrático. En el sistema bipartidista, los dos partidos, si desean alcanzar el poder, deben apoyar las ideas que estén dispuestos a respaldar una mayoría de ciudadanos, lo que trae como consecuencia la definición de políticas ambiguas y generalmente muy similares, distanciándose de las premisas ideológicas que, en teoría, debieran guiar su comportamiento.

En el sistema multipartidista, las dificultades para llegar a controlar mayoritariamente el aparato gubernamental provocan con frecuencia la aparición de coaliciones, explícitas o implícitas, que inducen al gobierno a adoptar políticas menos decididas y efectivas, a la par que más desconexas, que en el sistema bipartidista.

El *statu quo* imperante en un sistema determinado puede verse modificado con la aparición de nuevos partidos en la escena política, como consecuencia de variaciones en las leyes electorales que alteren sustancialmente la situación de los ciudadanos en ese terreno. Los nuevos partidos también pueden surgir como consecuencia de algún *cambio social* de gran relevancia (guerras, depresiones, hiperinflación, etc.) o, más comúnmente, por escisión de las alas radicales de los partidos ante determinadas situaciones adoptadas por sus dirigentes.

Por último, y teniendo en cuenta el comportamiento de los votantes y la existencia de elecciones con carácter periódico, los partidos políticos, una vez elegidos, tratan de cumplir tantas cuantas promesas electorales les sea posible, manteniendo posiciones ideológicas consecuentes a lo largo del tiempo, salvo en el caso de que sufran fuertes derrotas, ya que entonces tratarían de modificar su ideología, adaptándola en lo posible a las ideas mayoritarias de la población.

La conducta de los votantes

En una democracia representativa, la conducta de los votantes constituye la pieza clave que, junto al estudio de la conducta de los partidos, nos permite obtener una visión global del proceso político. Un estudio riguroso del comportamiento de los votantes ante el proceso electoral exige detenerse, ante todo, en una cuestión crucial: la cantidad y la calidad de la información adquirida por los votantes.

Teniendo en cuenta que la información es costosa, la actividad del votante debe estar orientada a la selección de un conjunto concreto de datos sobre el total de los existentes, ya que su obtención y asimilación implica una serie de costes en términos de dinero y de tiempo. Estos no son sino recursos escasos que restringen la posibilidad de conseguir una cantidad ilimitada de la información encaminada a lograr que la decisión adoptada con el voto esté orientada a la obtención del mejor grado posible de satisfacción de las necesidades individuales del votante.

En términos de racionalidad económica, la cantidad óptima de información a obtener por el votante sería de una magnitud tal que el coste de obtener una unidad adicional de información fuera superior al beneficio que puede representar su obtención. Como es utópico pensar que sea posible cuantificar ambas magnitudes, la decisión racional se adoptará en base a los costes esperados y a los beneficios esperados. Siguiendo este tipo de enfoque, una serie de autores se han planteado la necesidad de construir un modelo que explique el comportamiento del votante racional. A continuación describimos, de forma sintética, algunas de las teorías explicativas más relevantes.

La forma más habitual de representar la función de decisión del votante consiste en la siguiente ecuación:

$$R=B \cdot P-C+D$$

en donde:

R = la acción del votante;
B = beneficios esperados de la actuación;

P=probabilidad de obtener dichos beneficios si se emprende la acción;
C=costes esperados de la actuación;
D=beneficios privados complementarios, resultantes de la acción.

Dicha ecuación, por sus características, puede ser aplicada tanto a las cuestiones relativas a la obtención de información como a la decisión de votar y, en última instancia, a la elección del partido a votar. En una primera instancia, y ante la existencia de cualquier proceso electoral, el votante debe tomar una decisión sobre el propio acto de la votación, es decir, sobre si acudirá a las urnas o bien optará por abstenerse. Desde la perspectiva de la ecuación antes descrita, el votante debería encontrar el valor de las variables contenidas en el segundo miembro de la expresión, determinando el valor de los beneficios esperados por la probabilidad de obtenerlos, más otros beneficios adicionales y menos los costes esperados, en el caso de que acuda a votar. Si dicho valor es de signo positivo, ejercitará su derecho al voto, mientras que si es de signo negativo se abstendrá de votar.

El sencillo modelo que hemos expuesto nos define el comportamiento racional, desde un punto de vista económico, de un votante medio. Sin embargo, a un nivel más general pueden realizarse una serie de observaciones, empíricamente contrastables, sobre el comportamiento de los electores y sobre su nivel de participación en el proceso.

En primer lugar, se constata que la participación de los grupos sociales de elevado nivel de renta y con un grado de educación superior es la más elevada, debido, probablemente, a que tales grupos sociales disponen de una mayor flexibilidad en su horario de trabajo y, además, su mejor formación cultural les permite adquirir una información más exacta acerca de las auténticas intenciones de los diversos partidos y de las ventajas e inconvenientes que supone la concesión de su voto a cualquiera de ellos.

También se ha comprobado, en la práctica, que la participación del votante se relaciona directamente con la probabilidad esperada de que la emisión del voto individual pueda influir sobre el resultado final de la votación. En aquellas elec-

ciones en las que existe una gran proximidad entre las diversas alternativas y en aquellos casos en los que se prevé una gran igualdad entre algunas de las candidaturas que concurren a la elección, la afluencia de votantes a las urnas se ve notablemente aumentada.

La hipótesis sustentada en el modelo del votante racional posee una gran cantidad de datos que permiten su verificación, y, tal como indican Ashenfelter y Kelley, la variable más relevante que permite explicar la abstención por parte de los votantes consiste en la variación de sus expectativas sobre el nivel de competencia que existirá en las elecciones. En general, existe un acuerdo entre los estudiosos del tema sobre la relevancia de algunas de las variables del modelo del votante racional. Las discrepancias surgen en cuanto a la elección de las variables más significativas del modelo y a la importancia de sus efectos. Por lo tanto, resultaría precipitado realizar afirmaciones generales sobre esta cuestión, ya que si bien debe reconocerse la viabilidad de la hipótesis del votante racional, el estado actual de los modelos explicativos presenta una serie de dificultades que todavía necesitan un estudio más profundo, si se desea conocer las motivaciones que guían el comportamiento de los votantes.

Después de plantearse la decisión sobre si ejercitar o no el derecho al voto, el votante debe elegir al partido al que va a prestar su apoyo. Dicha elección requiere que el votante dedique una serie de recursos para la obtención de información sobre los diversos partidos en litigio, ya que no puede confiar únicamente en la información «gratuita» que obtienen todos los ciudadanos por el hecho de vivir en una sociedad determinada.

En principio, podría suponerse que el votante deseará obtener la mayor cantidad de información posible, lo que sería cierto si su obtención no implicara coste alguno para el individuo, pero hemos comprobado con anterioridad que no se produce este hecho. Por lo tanto, la existencia de una serie de costes relacionados con la información supone la existencia de una restricción a su adquisición en cantidades ilimitadas.

También hemos observado anteriormente que, dada la gran cantidad de ciudadanos que pueden votar en una elección democrática, la probabilidad de que un voto individual sea deci-

sivo para el resultado final de la votación es muy pequeña. Este hecho plantea un problema adicional en el análisis del comportamiento del votante, puesto que éste relacionará el nivel adecuado de información que necesita con la ganancia esperada si apoya al partido que le proporciona un mayor nivel de utilidad.

Está claro, no obstante, que el acierto o el error en la votación no suele subordinarse a una cuestión de satisfacción personal, obtenida mediante la cesión del voto al partido que mejor defiende los intereses del votante. Para un individuo cualquiera carece de utilidad práctica votar por el partido más adecuado para sus intereses, si tal partido es derrotado en las elecciones. Habría obtenido el mismo resultado aunque su voto no se hubiera orientado en la dirección correcta. Es innegable que la probabilidad decisoria de un voto no es nula, pero su carácter infinitesimal hace cuestionar seriamente el grado de utilidad que pueden suponer, para un votante concreto, los esfuerzos para procurarse una información muy completa.

Si añadimos la posibilidad de que las posiciones de los diversos partidos en liza sean muy cercanas, en un intento de ganarse el apoyo de la mayoría del electorado, las posibles pérdidas que se deriven del hecho de que el partido elegido no sea el vencedor serán, evidentemente, mínimas. En unas elecciones de este tipo, los incentivos del votante serán muy reducidos para informarse bien, puesto que, en definitiva, no corre grandes riesgos según el resultado de la votación.

En función de los hechos expuestos se obtiene una conclusión que puede parecer sorprendente: en general, aquel votante que considere dado el comportamiento de los demás, si sigue una linea de conducta racional, no tratará de obtener una información política con objeto de decidir su voto. Ello es debido a que el factor relevante para el sujeto no será el «acierto» en la elección de partido, sino la probabilidad de que su voto determine el partido vencedor de los comicios. Como esa probabilidad es tan pequeña en presencia de un gran electorado, incluso el mínimo coste de procurarse información política será superior a las ganancias que espera obtener con la utilización de la misma. Por lo tanto, su conducta racional consiste en adoptar una actitud pasiva ante las informaciones de tipo político.

De todos modos conviene matizar esta afirmación, para evitar interpretaciones excesivamente simplistas sobre el funcionamiento de la vida política en una democracia. Siguiendo a Anthony Downs, podemos decir que de la anterior conclusión no se deduce que los ciudadanos políticamente bien informados estén actuando de una forma irracional. Existen una serie de razones que pueden justificar la búsqueda de una buena información. En primer lugar, existen motivos puramente individuales, ya que para un sujeto la obtención de una buena información puede ser un fin en sí mismo, con independencia del desenlace de las elecciones. La obtención y el disfrute de la información pueden reportarle la suficiente utilidad como para que incurra en los costes que aquélla supone.

Una segunda posibilidad está directamente relacionada con la apreciación individual del votante acerca del grado de competencia previsible entre dos o más partidos. Si considera que la elección va a ser muy igualada, es evidente que aumentan las probabilidades de que su voto tenga un cierto poder decisorio y, en consecuencia, se siente inclinado a conseguir una buena información en base a la que emitir su voto.

En tercer lugar, un ciudadano puede reconocer *a priori* el mínimo poder decisorio de su voto, pero puede considerar que un número mayor de votos podría tener una cierta influencia en el proceso electoral y, de esta forma, estimará necesario disponer de una buena información, no tanto para decidir su propio voto como para influir, directa o indirectamente, sobre la conducta de otros votantes, con el fin de modificar en la dirección deseada el resultado de la elección.

Otro factor que justificaría la necesidad de un individuo racional de procurarse información política reside en el posible efecto propagandístico que se derivaría de la utilización de una buena información para emprender una serie de acciones, con el objetivo de que el gobierno otorgue a sus preferencias una atención mayor que a las de los otros votantes.

Por último, el individuo puede formar parte de un grupo de presión y acaso necesite una buena información para actuar adecuadamente e influir en la formación de la política gubernamental.

Sin embargo, y salvo este tipo de supuestos, es evidente que el ciudadano que intente adquirir un volumen de información

por encima de la información «gratuita», común para todos los individuos, estará actuando de forma irracional. Esta conclusión supone una contradicción para las teorías clásicas sobre el comportamiento del votante en una democracia. No obstante, si examinamos el problema en base a criterios de racionalidad, no parece tan sorprendente el resultado obtenido.

En efecto, los beneficios que reporte la puesta en práctica de un determinado programa político afectarán positivamente a todas aquellas personas cuyos intereses estén representados por dichos programas, con independencia de si han contribuido con su voto efectivo al triunfo de esa alternativa. Así, pues, siempre que los intereses de un individuo sean similares a los de la mayoría se verá beneficiado por las políticas imperantes, tanto si está bien informado como si no lo está. En todas aquellas cuestiones que, por sus características, puedan considerarse de carácter público, los beneficios son conjuntos, no se puede excluir a nadie de su disfrute y, por lo tanto, un individuo racional tiene muchos incentivos para tratar de evadir su participación en cualquier tipo de coste que implique la obtención de esos beneficios. Esta actitud es perfectamente lógica, puesto que el logro de un beneficio no dependerá de su propio esfuerzo, mientras que la obtención de información representa un coste efectivo, sin contrapartida real, que, por lo tanto, debe ser reducido al mínimo.

Esta descripción del comportamiento individual es inmediatamente extensible a todos los componentes de una colectividad, por lo que, en definitiva, ninguno destinará parte de sus recursos para la obtención de información.

Como consecuencia de este proceso, los sistemas políticos democráticos implican la existencia de una actuación ineficiente provocada por la minimización de la inversión en información política por parte del ciudadano racional. Parece claro que si una mayoría de ciudadanos estuviera bien informada y actuara colectivamente de forma racional, los políticos se verían en la necesidad de servir mejor a sus intereses, cosa que les aportaría un beneficio evidente. Sin embargo, la racionalidad individual de todos los votantes produce justamente los efectos contrarios a los que, en buena lógica, serían deseables para la comunidad.

El funcionamiento de los sistemas multipartidistas

Un aspecto fundamental que conviene tener presente en el análisis de cualquier sistema democrático es el relacionado con el procedimiento de votación aplicado, que condiciona en gran medida la estructura y el funcionamiento del sistema político en cuestión.

Existe ya un elevado número de estudios que demuestran la influencia de las reglas de votación sobre el número de partidos, u opciones políticas, y sobre los objetivos últimos de los mismos.

Esta problemática resulta particularmente interesante en aquellas elecciones que dan lugar a un único candidato, o partido, vencedor en un determinado distrito. En una votación de «todo o nada» existirá, en principio, un porcentaje del electorado que se verá representado por un partido, o un candidato, al que no ha votado. Además, tal y como vimos anteriormente, una votación de este tipo supondrá que los partidos tratarán de acercar su posición a la del «votante mediano», situación más probable cuanto más cerca se esté del bipartidismo. En consecuencia, es muy posible que el partido ganador adopte una conducta que no sea la que esperaban algunos de sus votantes. Cabe preguntarse hasta qué punto, en un sistema de este tipo, los representantes elegidos cumplen su misión de representar los intereses de los votantes.

Si se enfoca esta cuestión a la inversa es fácil observar que, en una votación de ganador único, la obtención del triunfo requiere la obtención de más del 50 por 100 de los votos si se quiere asegurar la victoria. A medida que aumenta el número de candidatos a la elección es más fácil ser elegido con un número inferior de votos. En el primer caso, los candidatos tendrán que adoptar posiciones cercanas al «votante mediano» si desean gozar de la confianza de una mayoría del electorado, existiendo, además, una fuerte tendencia hacia la formación de un sistema bipartidista.

En los sistemas de representación múltiple aumentan las posibilidades de la existencia de varios candidatos que, al entrar en competencia, adoptarán distintos programas y permitirán que la mayoría de los votantes estén representados por un candidato de sus preferencias.

La literatura sobre los procesos de elecciones públicas ha propuesto una serie de variantes que permiten superar los problemas antes señalados. En general se han propuesto sistemas de representación proporcional, que presentan las siguientes características comunes, según D. C. Müeller. Para cada comunidad determinada se eligen simultáneamente varios candidatos y no uno sólo. Habitualmente se elaboran listas de candidatos y, si se plantea la elección de *N* representantes, resultan elegidos los *N* candidatos que obtengan un mayor número de votos. De esta manera es de esperar que sean pocos los votantes que no se vean representados por los candidatos a quien votaron, situación que puede evitarse mediante una segunda votación entre las candidaturas vencedoras en la primera. En definitiva, a cada candidato debería concedérsele un número de votos en la asamblea proporcional al número de votos obtenidos. Este es, en realidad, el procedimiento seguido por los sistemas políticos de representación proporcional, en los que el número de escaños que obtiene un partido es proporcional al total de los votos que ha obtenido. Con alguna pequeña modificación, generalmente destinada a primar a los partidos mayoritarios, éste es el sistema empleado habitualmente.

En principio, es de esperar que en un sistema de representación proporcional exista una mayor variedad de candidatos o partidos que representen la práctica totalidad de las opiniones políticas de los ciudadanos. La confianza en el funcionamiento de este sistema supone uno de los grandes atractivos de la representación proporcional.

Sin embargo, en los sistemas parlamentarios, el gobierno es elegido por el partido mayoritario, o por una coalición de partidos que representen una mayoría. Existe alguna evidencia empírica que pone de relieve que los sistemas basados en la representación proporcional traen consigo la existencia de un alto grado de inestabilidad en las coaliciones mayoritarias y en la propia institución gubernamental. Partiendo de estos resultados, algunos autores han cuestionado la deseabilidad de los sistemas de representación proporcional, en favor de los sistemas bipartidistas y de representación única. Dicha interpretación es cuestionable, puesto que conviene diferenciar claramente entre la representación proporcional como sistema que representa las preferencias de los votantes y la norma consti-

tucional que decide en qué forma ha de ser nombrado el gobierno. De modo que la inestabilidad gubernamental debiera imputarse al procedimiento de elección del gobierno y no al sistema de representación proporcional.

En resumen, puede afirmarse que los sistemas de representación proporcional reflejan de una manera más exacta las preferencias de los votantes que los restantes sistemas, hecho que se manifiesta en la existencia de un elevado número de partidos en el Parlamento, que se supone representan una amplia gama de posiciones políticas. Es posible demostrar empíricamente que el porcentaje de votantes que prestan su apoyo a partidos que *no obtienen representación* parlamentaria es muy reducido en la mayoría de sistemas políticos democráticos con representación proporcional.

Grupos de presión y coaliciones políticas

El funcionamiento de un sistema político democrático, tal como ha sido expuesto, exigía el establecimiento de algunos supuestos que se alejan considerablemente de la realidad. Sin ánimo de ser exhaustivos, vamos a considerar a continuación nuevos aspectos que permiten analizar con más rigor el comportamiento de los votantes y de los partidos en una democracia.

En cuanto se refiere al estudio de los votantes, hemos supuesto hasta el momento la existencia de un votante racional que adopta sus decisiones en función de los beneficios o pérdidas esperados que reparte su acción, y que desea obtener un determinado grado de información de acuerdo con la rentabilidad esperada de la misma, todo ello desde un prisma netamente individual. Sin embargo, la posición del votante no es siempre tan solitaria, ya que es posible que una serie de individuos, con *intereses comunes*, opten por unir sus fuerzas, interviniendo de forma efectiva en el desarrollo de la vida política y no meramente como votantes. Nos estamos refiriendo a los «grupos de presión», tan comunes en los sistemas políticos.

Para la formación de un *grupo de presión* es condición necesaria que exista una serie de intereses comunes entre deter-

minados individuos. Su actividad estará orientada a influir sobre los votantes, los políticos y la Administración Pública; teniendo en cuenta que, como consecuencia de su acción, otras personas con intereses comunes se verán beneficiadas sin pertenecer a la organización. Debido a ello existen muy pocos incentivos para que un individuo tome parte activa en un grupo de presión, soportando los costes asociados a su actividad. Para explicar la formación de estos grupos, la condición suficiente reside en el cumplimiento de tres condiciones fundamentales:

1.ª En grupos pequeños de personas, todos son conscientes de que las acciones sobre intereses comunes sólo pueden llevarse a cabo si todos los individuos adoptan un comportamiento solidario, que puede venir apoyado incluso en la presión social.

2.ª La existencia de *incentivos selectivos*, es decir, de una serie de bienes y servicios de los que sólo pueden beneficiarse los miembros del grupo, sería otra condición explicativa de la formación de un grupo de presión.

3.ª Pueden existir una serie de factores que fuercen a algunos individuos a agruparse *con el fin de defender sus intereses*, a falta de cauces más efectivos. En muchos casos, el propio gobierno encuentra ventajosa la negociación con grupos de intereses «oficiales» sobre algunas cuestiones de gran relevancia, que afecten directamente a ese grupo de ciudadanos.

Cualquier sujeto que desee ser un miembro efectivo de un *grupo de presión* debe persuadir al partido gobernante de que las políticas que propugna son deseadas por un gran número de ciudadanos y/o son beneficiosas para el resto del electorado. Si se quiere que esta persuasión resulte efectiva, *cada miembro* de un grupo de presión debe estar muy bien informado acerca del área política sobre la que desea ejercer influencia, escoger la actuación más adecuada para sus intereses y plantear los argumentos que permitan contrarrestar la intervención de otros grupos opuestos. La pertenencia a un grupo de presión exige mucha más información que la del votante individual, que sólo necesita comparar entre un grupo de alternativas.

Como hemos señalado, un grupo de presión debe estar compuesto por individuos que sean auténticos expertos en las áreas

políticas en las que tienen que poner de manifiesto su influencia, para lo cual necesitan adquirir un gran volumen de información que les representa costes muy elevados. Esto supone que existirá una mayoría de ciudadanos especializados en unas *pocas* áreas políticas, si actúan racionalmente. También supone que sólo unos pocos individuos estarán en condiciones de ejercer presión activa sobre el gobierno en cada área política determinada. La situación es muy distinta a la del votante individual, ya que, a pesar de que los costes de obtener información son muy elevados, el reducido número de expertos en cada tema hace posible que los beneficios potenciales provenientes de la información política puedan ser muy importantes.

La importancia de los grupos de presión puede atribuirse a varios hechos. En primer lugar, se supone, como hemos comentado anteriormente, que los grupos de presión están muy bien informados sobre todos los hechos relativos a su sector, por lo que el sector público se ve en la necesidad de realizar algunas concesiones a cambio de la información facilitada por los grupos. En segundo lugar, los grupos de presión pueden utilizar su dominio sobre el mercado para influir sobre los votantes, ya que pueden provocar una serie de anomalías en la vida económica, a sabiendas de que, a ojos de los votantes, el responsable será el gobierno. Por último, pueden influir sobre las decisiones políticas mediante la concesión o negación de apoyo financiero a los partidos políticos, muchos de los cuales dependen en gran medida de las aportaciones de determinados grupos de presión.

Prescindiendo de su actividad concreta, es posible definir una serie de elementos comunes que conforman el comportamiento de un grupo de presión. El elemento básico de su actividad consiste en la negociación o intercambio de votos (recuérdese lo expuesto al hablar de los procedimientos de *logrolling*). Cada grupo organizado puede ceder, en determinadas cuestiones relativamente menos importantes, para asegurarse el apoyo de otros grupos en cuestiones de crucial interés para sus miembros. Las actividades de los grupos en orden a conseguir sus objetivos tratan de mantenerse en el máximo secreto posible, para evitar que surja una oposición por parte de otros grupos de interés y del colectivo de votantes en general.

Al igual que sucedía con el estudio del comportamiento del votante racional, la aplicación del concepto económico de racionalidad en el análisis de los grupos de presión produce unos resultados que contradicen las ideas generales existentes sobre el funcionamiento de una democracia. Considerando un determinado sector económico, aquellas personas cuyas rentas provengan de dicho sector serán los candidatos más probables para integrar un grupo de presión relacionado con ese sector, ya que, normalmente, los ciudadanos obtienen sus ingresos de una o dos fuentes de renta. Si atendemos al gasto de la renta por parte de los ciudadanos, la situación cambia radicalmente, ya que lo más habitual es que cada individuo gaste su renta en actividades diversas relacionadas con los distintos sectores económicos, por lo que, desde este punto de vista, no se sentirán muy afectados por las variaciones que ocurran en cualquiera de ellos. La conclusión de este razonamiento es evidente: cualquier ciudadano tiene muchos más incentivos para ejercer una influencia directa sobre la política gubernamental desde su punto de vista como productor que desde su óptica como consumidor. Aunque los consumidores de cualquier producto son mucho más abundantes que los productores, las políticas gubernamentales tenderán a favorecer a estos últimos, puesto que los ciudadanos se establecerán en grupos de presión en su calidad de productores. Lo paradójico de esta situación reside en el hecho de que esta tendencia política, favorable a los productores, está directamente motivada por un comportamiento racional por parte de los consumidores, que les hace adquirir solamente un volumen de información tal que los beneficios esperados de la misma superen los costes de obtenerla. Actuando racionalmente, el consumidor sabe que su influencia sobre la política gubernamental será muy pequeña; por lo tanto, no tratará de mejorar su nivel de información, dejando sus posibilidades de intervención en manos de los grupos de presión. En resumen, si los productores, los consumidores y el gobierno se comportan racionalmente, los grupos de presión serán efectivos. Este resultado cuestiona los supuestos habituales sobre la actuación de esos grupos en una democracia.

Después de examinar el comportamiento de los votantes en una democracia es conveniente volver a introducir la otra variable esencial del problema: los partidos políticos. De forma

análoga a la utilizada por los votantes, pondremos de relieve algunas modificaciones que se producen en las conclusiones que habíamos alcanzado como consecuencia de la utilización de supuestos adicionales.

Al igual que sucedía con los votantes, es posible que los partidos políticos se vean inducidos a reagruparse en partidos mayores o en coaliciones de partidos, debido a la existencia de unos intereses comunes entre ellos. A este respecto es muy interesante la aportación de William Riker, que planteó la hipótesis de que todos los sistemas políticos multipartidistas, o de partido único, convergen necesariamente hacia la formación de dos partidos o coaliciones de partidos de dimensiones similares. Su tesis se apoya en un concepto básico de la «teoría de los juegos», técnica matemática de gran complejidad que se utiliza habitualmente para el estudio de determinado tipo de mercados y de decisiones en teoría económica. Se parte del supuesto de que la política es un *juego de suma cero*, es decir, que las ganancias o beneficios que obtengan uno o varios partidos como consecuencia de determinadas circunstancias se ven compensadas *exactamente* por las pérdidas sufridas por otros partidos.

Bajo este supuesto, Riker establece la *hipótesis de la coalición vencedora mínima*, según la cual la estrategia óptima de un partido, o coalición, consiste en permitir que ia coalición contraria sea tan grande como sea posible, siempre y cuando siga siendo derrotada. Bajo la regla electoral más común, la de la mayoría, la coalición ganadora será mínima y la perdedora contará con un voto menos.

Riker se apoya en la evidencia empírica para argumentar que la «desintegración» de las grandes coaliciones no se produciría si su único objetivo fuera ganar las elecciones, ya que correrían el riesgo de perder votos y, con ello, su situación de seguridad en el mercado electoral. Es evidente que tiene que existir alguna explicación que justifique este comportamiento. La explicación aparece al considerar el supuesto de la política como juego de suma cero, ya que los beneficios derivados de la victoria se realizarán a expensas del partido perdedor. Cuanto mayor sea el número de los componentes de dicho partido o coalición, mayores serán los beneficios que recibirán los vencedores, por lo que la coalición vencedora tratará de lograr

que algunos de sus miembros se integren en la coalición derrotada, mientras sigan formando una coalición vencedora mínima.

El modelo expuesto permite explicar la formación de coaliciones desde dos perspectivas: mediante la fusión de pequeños partidos o mediante la desintegración de grandes partidos. Hemos comprobado que para que se desintegre voluntariamente una coalición ganadora es preciso que existan objetivos adicionales al del triunfo electoral, lo que, si bien puede darse, presenta algunos matices que pueden invalidar el proceso. Debido a ello, el modelo de Riker resulta más adecuado para explicar la desaparición de los partidos pequeños que la fragmentación de los grandes.

Capítulo 3. LECTURAS SELECCIONADAS

El punto de partida de los análisis económicos sobre la actividad política se encuentra en la obra fundamental de

— Joseph A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy* (3.ª ed.), Harper and Row, Nueva York, 1950.
Versión castellana: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ed. Aguilar, Madrid, 1968; Ediciones Orbis, Barcelona, 1983.

La concepción general de la teoría económica de la democracia está contenida en su integridad, con desarrollos pormenorizados del modelo propuesto, en

— Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York, 1957.
Versión castellana: *Teoría Económica de la Democracia*, Ed. Aguilar, Madrid, 1973.

Un modelo alternativo para el estudio de los sistemas políticos democráticos es el presentado por

— Albert Breton: *The Economic Theory of Representative Government*, Aldine Publishing Co., Chicago, 1974.

El comportamiento de los partidos políticos en una democracia, con especial referencia a la importancia del factor in-

formación, aparece muy desarrollado en la obra de A. Downs citada anteriormente y, también, en

— Anthony Downs: «An Economic Theory of Political Action in a Democracy», *Journal of Political Economy*, 1957. Versión castellana: «Teoría económica de la acción política en una democracia», *Revista Española de Economía*, núm. 2, 1978, págs. 403-427.

El estudio de las campañas políticas de los partidos ante los procesos electorales, con un enfoque basado en las teorías de la publicidad, se aborda de una forma bastante completa en

— K. S. Palda: «Does Advertising Influence Votes? An Analysis of the 1966 and 1970 Quebec Elections», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 6, 1973, págs. 638-655.
— M. Crain y R. Tollison: «Campaign Expenditures and Political Competition», *Journal of Law and Economics*, vol. 19, 1976, págs. 177-188.

El modelo del votante *racional* aparece en la obra básica de Downs, existiendo investigaciones más exhaustivas sobre el tema a cargo de

— W. H. Riker y P. C. Ordeshook: «A Theory of the Calculus of Voting», *American Political Science Review*, vol. 62, 1962, págs. 25-42.
— O. Ashenfelter y S. Kelley: «Determinants of Participation in Presidential Elections», *Journal of Law and Economics*, vol. 18, 1975, págs. 695-733.

Los sistemas multipartidistas de representación proporcional pueden examinarse extensamente analizando la obra de D. C. Müeller ya citada con anterioridad y, asimismo, en

— Gordon Tullock: *Toward a Mathematics of Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1967.

El análisis de la formación y objetivos de los grupos de presión está presentado básicamente en

— Mancur Olson: *The Logic of Colective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

Otras aportaciones interesantes a este respecto son las debidas a

— Richard E. Wagner: «Pressure Groups and Political Entrepeneurs: A Review Article», en G. Tullock (ed.): *Papers on nonmarket decision making I*, Virginia, 1966.
  Versión castellana: «Grupos de presión y empresarios políticos», en A. Casahuga (ed.): *Democracia y Economía Política*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
— Peter Bernholz: «Dominant Interest Groups and Powerless Parties», *Kyklos*, núm. 3, 1977, págs. 411-420.
  Versión castellana: «Grupos de presión dominantes y partidos sin poder», en A. Casahuga (ed.), *op. cit.*

La hipótesis de la coalición vencedora mínima y otros aspectos generales sobre la formación y tamaño de las coaliciones aparecen expuestos en

— W. H. Riker: *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962.
— Robert Axelrod: *Conflict of Interest*, Markham, Chicago, 1970.

CAPITULO 4

TEORIA ECONOMICA DE LA BUROCRACIA

A lo largo de las páginas anteriores hemos pasado rápida revista sobre algunos de los aspectos más importantes relacionados con la teoría de la elección pública o colectiva. El planteamiento lógico del tema nos llevó a considerar, en principio, una serie de cuestiones fundamentales referentes al siempre complejo problema de pasar de las preferencias individuales a las colectivas. En función de este análisis se pasó revista, a continuación, a los procedimientos de votación utilizados para reflejar las preferencias individuales y a las consecuencias que comportan. Sin embargo, todavía no se había tenido en cuenta el aspecto institucional de la cuestión, por lo que fue necesario estudiar un modelo de comportamiento de los sistemas políticos democráticos, atendiendo sus dos agentes básicos: los votantes y los políticos (habitualmente con la inclusión de los partidos en los que se agrupan).

No obstante, existe un factor adicional a tener en cuenta en nuestro análisis: el estudio de cómo se satisface una determinada demanda del sector público por parte de las instituciones creadas al efecto. En realidad, en los capítulos anteriores hemos examinado los procedimientos a través de los que el sector público llega a determinar las necesidades colectivas. Pero tales necesidades deben ser satisfechas a través de una serie de mecanismos cuyo comportamiento estará regido por unas motivaciones distintas de las que guían la actuación de los políticos y de los gobernantes.

Si deseamos establecer una teoría rigurosa que explique globalmente el proceso relativo a la satisfacción de las necesidades públicas *será necesario abandonar* el supuesto simplificador de que, una vez determinada la demanda del sector público (en base a cualquier proceso de elección), la oferta se *ajustaba exactamente* a ella, *sin* que su comportamiento fuera explicado por ningún otro tipo de factores. Este punto de vista supone la aceptación de que las instituciones burocráticas, o los burócratas, que son los encargados de realizar la provisión de bienes demandados por el sector público, actúan libres de cualquier motivación, limitándose a cumplir con *precisión* las indicaciones de los gobiernos (que pueden reflejar unos deseos democráticos o dictatoriales). Parece coherente que los burócratas *traten de lograr sus propios* intereses *maximizando su* función de utilidad. La teoría de la burocracia trata de explicar el comportamiento de la oferta del sector público y, concretamente, de las personas que trabajan en él, es decir, de los *burócratas.* Para ello se emplea una metodología convencional, puesto que el burócrata es una persona y no podemos establecer en su estudio hipótesis distintas de las que utilizaríamos, por ejemplo, en el análisis de las actividades de un consumidor o de un *empresario*.

Utilizaremos, por lo tanto, el método característico de la teoría económica basado en la maximización de una determinada función objetivo. Este *procedimiento ya fue empleado* en el caso de los políticos y de los votantes, atentos, respectivamente, a maximizar el número de votos y los beneficios esperados de la elección de un determinado candidato. En *cuanto* al burócrata, y dada la existencia de una función de preferencias, tratará de *maximizar* su propio bienestar, más que el bienestar social, aunque, como en todo proceso de maximización, estará sujeto a una serie de restricciones motivadas por las dificultades de obtener una *información* completa y por la carencia de poder suficiente como para emprender, en un determinado *momento*, una acción que le resulte personalmente favorable, pero que sea contraria a los *intereses públicos.*

El método que se utiliza en la teoría económica de la burocracia consiste en *definir* una función de preferencias para el burócrata, que éste tratará de maximizar sujeto a una serie de restricciones determinadas por el tipo de institución en la

que actúa el individuo, concretamente en las instituciones burocráticas. El comportamiento del burócrata estará fuertemente condicionado por la estructura y el funcionamiento de las instituciones para las que trabaja.

El modelo de Niskanen sobre el comportamiento de una burocracia

La aplicación de la metodología económica para el estudio de las burocracias, en el marco de la elección pública, cristalizó con los trabajos originales de Gordon Tullock y Anthony Downs, que fueron los pioneros en estudiar algunos aspectos de las organizaciones burocráticas a la luz de la teoría económica. Estos autores critican los tradicionales análisis de la burocracia, centrados sólo en sus aspectos sociológicos y políticos, y consideran necesario dar una visión más global de aquélla, integrándola como parte fundamental dentro de los esquemas generales de la elección pública. A partir de estas ideas surge la aportación de William Niskanen, que elabora el primer modelo global para explicar, desde un punto de vista económico, el comportamiento de las burocracias, prestando una atención preponderante al estudio de la *oferta* por parte de los organismos burocráticos. La teoría de la burocracia de Niskanen puede dividirse en tres partes, que pasamos a examinar seguidamente.

1. *Características definitorias de un «bureau» u organismo público*

Es conveniente empezar el estudio de la burocracia con la unidad básica de producción del sector público, es decir, el *bureau* o agencia pública. Un *bureau* se define como aquella organización que cumple simultáneamente las siguientes características:

1.ª Son organizaciones sin fines de lucro, no regidas por el principio del beneficio, cuya propiedad recae indistintamente en todos los componentes de la sociedad. Ni los cargos directivos ni los empleados perciben ninguna retribución monetaria

como parte de la diferencia entre los ingresos y los gastos derivados de la actividad del organismo.

2.ª Además de los ingresos derivados de la venta de sus productos, a un precio determinado, una parte importante de los ingresos periódicos gestionados por los departamentos provienen de fuentes alternativas, fundamentalmente de la percepción de subvenciones globales asignadas por las autoridades públicas.

3.ª Los fondos de los que proceden las asignaciones periódicas que perciben los organismos implican la obligación de contribuir y la carencia de control efectivo sobre los mismos por parte de los ciudadanos o contribuyentes. Nos referimos, fundamentalmente, a los ingresos impositivos. Podemos resumir *estas características diciendo* que un *bureau* es una organización no lucrativa financiada, parcial o totalmente, por subvenciones o asignaciones periódicas del gobierno, procedentes de fondos de contribución obligatoria sobre los cuales el ciudadano o contribuyente carece de control efectivo.

4.ª Los *bureaus* se especializan en la oferta de una serie de bienes y servicios cuya demanda por parte de los ciudadanos es superior a la que existiría si dichos productos se vendieran a un determinado precio. Es lo que en la terminología económica se conoce con el nombre de *bienes públicos.*

5.ª Las características de los bienes y servicios suministrados por los *bureaus* son, a menudo, de difícil cuantificación. Lo que supone grandes dificultades en orden a definir y controlar la actuación de los burócratas. De esta forma podríamos decir que los *bureaus* se especializan en la oferta de bienes y servicios deseados por una comunidad en cuantía superior a la ofrecida por el mercado, siendo imposible su provisión por alguna institución lucrativa, lo que a menudo lleva a los organismos públicos a funcionar en régimen de monopolio de oferta.

6.ª El *bureau* está compuesto por una serie de personas que dedican íntegramente su actividad profesional al servicio del mismo, en general los funcionarios y los profesionales al servicio de la Administración Pública. Habitualmente, el término burócrata hace referencia a los altos cargos directivos de cualquier organismo con un presupuesto independiente e identificable. Los burócratas pueden ser profesionales o nombrados

directamente por el poder ejecutivo, pero incluso estos últimos dejan de ser con el tiempo representantes del ejecutivo y se convierten en representantes del organismo que dirigen, por lo que no cabe establecer distinciones entre ambos. En cuanto a las características de los burócratas como «clase» o «grupo», es preciso señalar que, como individuos, los burócratas son iguales al resto de las personas, pero que, como los individuos dedicados a profesiones distintas, presentan unas características diferenciales propias.

2. *Las relaciones entre las agencias públicas y los restantes agentes económicos*

Dentro del marco analítico definido por Niskanen se olvida, en parte, el comportamiento del burócrata individual, que persigue sus propios fines, para centrar el análisis en el organismo público, como una unidad básica de comportamiento, que busca maximizar su propia función objetivo sujeta a las restricciones impuestas por los agentes exteriores y a las que se derivan de la propia estructura organizativa de la institución. El hecho de considerar el organismo (o la oficina, o el negociado...) como unidad básica de comportamiento implica que las decisiones serán tomadas por su director, que es la única persona con poder decisorio en el seno de aquél, y a quien nos referimos, en adelante, con el término burócrata. Los restantes empleados de la agencia carecen del poder de tomar decisiones y su influencia se limita a establecer restricciones al comportamiento del departamento.

Sin duda, de entre las interacciones de los organismos públicos con el mundo exterior, son las relaciones con la organización colectiva que los subvenciona las que motivan que su medio exterior sea diferente del de cualquier otra forma de organización. La organización colectiva que financia al *bureau*, y que designaremos con el nombre de *patrocinador*, será el Parlamento o el poder legislativo, en una democracia, y, en el caso de una dictadura, el grupo que detente el poder. De forma directa, el *patrocinador* del organismo será un ministerio del gobierno, financiado a través de ingresos impositivos o contribuciones obligatorias.

Normalmente, los dirigentes de la organización colectiva

que financia la burocracia son elegidos democráticamente por los votantes, aunque tiendan a perpetuarse en sus cargos. Su misión consiste en el estudio y aprobación, en su caso, del presupuesto y del programa de actividades propuesto por los departamentos, así como en el nombramiento de sus altos cargos directivos y en el control de su actuación. En consecuencia, gran parte de la actividad de los altos cargos del organismo se ve mediatizada por sus relaciones con los dirigentes de la organización patrocinadora. A la inversa, el patrocinador depende exclusivamente de los departamentos para suministrar determinados bienes y servicios, por lo que la relación entre ambos entes es lo que en economía se entiende por «monopolio bilateral».

La negociación entre ambos difiere de la que normalmente impera en el mercado, en la que las unidades de producción *ofrecen* a las unidades de consumo una *unidad* de producto a un *precio* determinado. En nuestro caso, el organismo ofrece una *serie* de productos obtenidos a través de la realización de un conjunto de actividades, a cambio de una *dotación presupuestaria.*

El interés del patrocinador por disponer de los bienes y servicios producidos por las oficinas, y la falta de alternativas válidas, provocan que aquéllos tengan un gran poder de negociación y que su comportamiento sea similar al de un monopolista en el mercado. Como consecuencia de esta situación, la negociación no se plantea en términos de cantidad de producto, sino en la relación entre el presupuesto concedido y el nivel de actividad a desarrollar. La relación entre el nivel de actividad y el producto de la misma a menudo no se explica convenientemente, lo que contribuye a mantener la posición privilegiada del organismo, tanto con respecto al patrocinador como a los ciudadanos-votantes.

El problema más grave que representa esta conducta consiste en que la demanda de productos por parte de la población nunca es revelada directamente al departamento correspondiente, ya que el agente que determina la demanda directa sobre el organismo es el propio patrocinador. La demanda de éste, en el sistema democrático, se relacionará con las preferencias individuales de los electores a través del proceso político de votación, mediante el que son elegidos los dirigentes

del gobierno, y a través de los procesos internos adoptados por la toma de decisiones por parte de los gobernantes. Como resultado de este proceso, la demanda real de población diferirá de la expresada por la organización patrocinadora y, en definitiva, el organismo tendrá en cuenta las preferencias reveladas por su patrocinador y no las de los electores, hecho que constituye una de las características más relevantes de una burocracia.

Este comportamiento se ve reforzado, en parte, por la actitud del patrocinador, que analiza el presupuesto presentado por el departamento en base a la cantidad de servicios proyectada, pero que carece de posibilidades de informarse sobre cuál sería el presupuesto mínimo para su realización. Este supuesto cobra mayor importancia si se consideran organizaciones colectivas de gran tamaño, como los gobiernos centrales, que se encuentran con la necesidad de financiar una gran cantidad de servicios patrocinados por unos agentes que se comportan como monopolistas. El problema que se plantea básicamente es de información: el burócrata conocerá los costes y el proceso de producción mucho mejor que los dirigentes de la organización patrocinadora, por lo que necesitará relativamente poca información, que puede conseguir estimando la demanda de su patrocinador, a través del estudio de presupuestos anteriores y del comportamiento revelado por el patrocinador. Los dirigentes de la organización patrocinadora necesitan más información, dado su desconocimiento sobre las actividades específicas del departamento, que les resulta difícil de obtener en base al comportamiento revelado por este último.

Por otra parte, también existe una gran diferencia entre los incentivos para obtener una buena información entre ambas partes. Por su dedicación exclusiva al organismo, el burócrata cuenta con fuertes incentivos y con disponibilidad de tiempo para obtener la información adecuada, mientras que los dirigentes de la organización patrocinadora, atentos lógicamente a maximizar sus votos en las próximas elecciones, deberán preocuparse por un gran número de cuestiones, desarrollando diversas actividades que les reducen las posibilidades de estudiar a fondo la actuación de sus departamentos y lograr una buena información sobre ellos. En definitiva, y pese a que, teóricamente, las relaciones entre un organismo y su patroci-

nador son de monopolio bilateral, la disponibilidad de información y los incentivos por obtenerla hacen posible que los organismos puedan explotar su condición de monopolio de oferta, mientras que el patrocinador no puede explotar su posición de monopolio de demanda. Esto significa que el poder monopolista en las relaciones entre ambas partes está detentado únicamente por los departamentos.

Dentro del estudio de las relaciones que se establecen entre los organismos y el resto de la sociedad destacan las relaciones que mantiene la agencia con sus proveedores de factores de producción, fundamentalmente el trabajo y los materiales necesarios para sus procesos de producción. Lo más normal es que las agencias contraten la fuerza de trabajo y los materiales de producción en mercados competitivos. Con independencia de que puedan existir condiciones especiales en algún caso, las agencias pagarán los precios existentes en el mercado para la contratación de trabajadores y de material, como si fueran empresas de carácter privado. Sin embargo, pese a la existencia de una serie de factores como la legislación laboral, los sindicatos, etc., y a que el precio de los materiales suele ser común, todavía es práctica común en las instituciones burocráticas la discriminación de los salarios y de los precios de los factores de producción.

La explicación fundamental de esta actuación se deriva de las propias características de los departamentos. En su momento se vio que el objetivo principal de un organismo está en producir determinados bienes y servicios de carácter público, de los que, al ser el único oferente, actúa como monopolista. Para producir esos servicios monopolizados hace falta disponer de unos determinados factores de producción y de un grupo de trabajadores cualificados que estén especializados en la producción de esos servicios. En esta situación cabe hablar de la existencia de *monopsonio* por parte de la burocracia, es decir, que se comporta como comprador único y, en consecuencia, dispone de una fuerza decisiva en los mercados de trabajo y en los de factores.

Además, y debido a su situación legal, los departamentos tienen el derecho de reclamar, para su utilización, recursos de dominio público, por los que a menudo pagan cantidades inferiores a las determinadas por el mercado, e incluso pueden

disponer gratuitamente de algunos de ellos. Las discriminaciones a que da lugar la situación *monopsonio* permiten que las agencias incrementen su nivel de actividades y su presupuesto, aunque es conveniente matizar esta afirmación, porque, como se ha observado anteriormente, la existencia de fuertes limitaciones legales, sociales y políticas hacen que el comportamiento discriminatorio sea cada vez menos común y se reduzca a un tipo de agencias con actividades muy específicas, como, por ejemplo, las encargadas de la defensa nacional.

Paralelamente a las relaciones mantenidas con el patrocinador y con los proveedores de factores productivos, la agencia se relaciona con sus clientes, los consumidores de los servicios que presta. Algunas agencias, además de las subvenciones de su patrocinador, se financian parcialmente con los ingresos derivados de la venta al público de sus productos. Existirán, por lo tanto, dos grupos de clientes con distintas demandas para un mismo servicio: la organización colectiva patrocinadora y los consumidores, que obtienen el servicio previo pago de su correspondiente precio.

Como es lógico, la consideración que dispense el departamento a las preferencias de los clientes dependerá directamente de la proporción de la financiación total que obtenga mediante la venta de sus servicios. Sin embargo, esta actitud favorable para los consumidores no se producirá en el caso de que el patrocinador esté dispuesto, incondicionalmente, a compensar las posibles pérdidas del organismo debidas a una disminución en el nivel de ingresos en concepto de ventas a los consumidores. A los efectos del modelo sencillo elaborado por Niskanen, que presentamos en esta sección, supondremos que los departamentos suministran servicios a los consumidores gratuitamente; por lo tanto, éstos no pueden influir sobre el comportamiento de aquéllos por vía directa, sino indirectamente a través del patrocinador (instituciones políticas representativas).

La función objetivo del burócrata

Una vez llegados a este punto, para desarrollar el modelo sobre el comportamiento de la burocracia conviene plantearse

cuál será la función objetivo del departamento. Suponiendo, *como hemos* hecho anteriormente, que el poder decisorio recaerá en el director del mismo, que es a quien denominamos burócrata, cabe preguntarse sobre los principios que regirán su comportamiento al frente del organismo.

Tradicionalmente se había presentado al burócrata como una persona desinteresada, cuyo objetivo primordial consistía en maximizar el bienestar social. La realidad nos demuestra que el burócrata, lejos de ser un mero instrumento al servicio de los intereses generales, es una persona como las demás que tratará, sobre todo, de maximizar su satisfacción personal. En principio, esta afirmación no nos aclara gran cosa, aparte de reflejar que el burócrata estará motivado por objetivos adicionales al de la maximización del bienestar social. El problema *reside en determinar* la función de utilidad del director del organismo; en otras palabras, el *«maximand» del burócrata.*

Siguiendo las líneas clásicas, establecidas por la teoría económica de la empresa, para estudiar la función de utilidad de los empresarios, Niskanen propone la *utilización de una variable «proxy»* como *maximand* del departamento, es decir, una variable que represente la función de utilidad de su director. Para determinar esta variable partiremos de dos supuestos básicos en los que el burócrata basará su conducta: la racionalidad y la supervivencia.

Existen una serie de variables que pueden formar parte de las motivaciones del burócrata, tales como las ventajas de ejercer el cargo, el prestigio público y el salario, que se relacionan directamente con el *volumen total del presupuesto* del organismo durante la gestión del burócrata y que, por supuesto, formarán parte de su función de utilidad. Otras variables relevantes serían la facilidad para dirigir el departamento y la facilidad para realizar cambios en él. Normalmente, los problemas que se pueden presentar en ambos aspectos serán mayores cuanto mayor sea el nivel presupuestario del organismo, pero pueden evitarse mediante un incremento en el presupuesto. En definitiva, se observa que la función de utilidad del burócrata, con independencia de la importancia relativa de las variables enumeradas, está asociada directamente con el tamaño y con el crecimiento del presupuesto. Incluso aquellos burócratas que se ajusten a la visión tradicional, es decir, aquellos cuyas mo-

tivaciones salariales sean relativamente bajas y que deseen introducir modificaciones en su departamento, en busca de un mayor bienestar social, se verán obligados, para conseguir sus objetivos, a maximizar su presupuesto, siempre y cuando sigan el *principio de racionalidad*.

El comportamiento del burócrata se ve influido significativamente por el comportamiento de los empleados de su departamento y por la información que éstos le transmitan. Buena parte del éxito que pueda obtener el burócrata en su gestión será debida a la cooperación de los empleados en su buen funcionamiento. Por otra parte, la actitud de los empleados ante su director dependerá de los beneficios recibidos por su trabajo en el organismo. En este sentido, los empleados estarán interesados en el logro de mayores presupuestos, que tal vez impliquen mayores salarios, seguridad en el empleo, posibilidades de promoción, etc. Cuanto mayores sean los incrementos presupuestarios conseguidos por el director, mayor será el grado de satisfacción de sus empleados, lo que repercutirá favorablemente en el funcionamiento del departamento y, de esta manera, sobre la consideración del trabajo del director. En consecuencia, si el burócrata desea mantener su cargo durante el máximo tiempo posible, o bien desea ser ascendido a puestos de mayor importancia, deberá orientar su actividad directiva principalmente hacia la consecución de presupuestos cada vez más elevados para su departamento. Por consiguiente, también el *principio de supervivencia* supone un incentivo para maximizar el presupuesto, reforzando el efecto producido por el principio de racionalidad. En base a estos hechos existe la evidencia suficiente para proponer el presupuesto total del organismo como variable *proxy* sustitutiva de la función de utilidad de su director y, por lo tanto, como variable a maximizar que constituirá el *maximand* del burócrata.

De la teoría expuesta anteriormente se deduce un modelo de comportamiento simplificado que constituye el supuesto más sencillo de los analizados por Niskanen. En base al desarrollo matemático y geométrico del modelo (para cuyo análisis remitimos a las referencias bibliográficas del capítulo) pueden establecerse una serie de conclusiones generales sobre el comportamiento de los departamentos.

Los gobiernos democráticos se caracterizan por la existencia

de una asamblea legislativa elegida por los ciudadanos, que es la encargada de analizar y aprobar (o rechazar) el presupuesto nacional. Una primera limitación que restringe las posibilidades de actuación de la asamblea reside en los cauces reglamentarios que rigen su funcionamiento. Las regulaciones formales sobre el desarrollo de los debates y sobre la introducción de enmiendas al proyecto presentado motivan que las posibilidades reales de que se acepten enmiendas significativas sean claramente reducidas. Esta dificultad se ve aumentada si se atiende a una de las características sobre el carácter de las relaciones entre organismo y patrocinador, que ya pusimos de relieve con anterioridad. Concretamente, nos referimos a la ausencia de alternativas válidas para la oferta de determinados servicios que se le plantea al patrocinador, es decir, a la asamblea legislativa. Por este motivo, esta última se ve en la necesidad de aceptar o rechazar en su integridad los proyectos presentados por los diversos departamentos.

Por regla general, antes de que la asamblea legislativa estudie y debata los presupuestos generales existe un paso previo, que consiste en el análisis pormenorizado de los presupuestos presentados por los diversos organismos, análisis que llevan a cabo unas comisiones específicas nombradas por el gobierno o por la asamblea legislativa. Siguiendo unas pautas de comportamiento que podemos considerar lógicas, las comisiones estarán integradas por representantes de grupos sociales cuya demanda de los servicios del departamento o cuya participación en el proceso productivo de aquél sean muy elevadas. Naturalmente, cada comisión estará especialmente interesada en la aprobación de una serie de proyectos que afectan directamente a los estratos más altos de su escala de preferencias, con lo que lo más normal es que la propuesta de la agencia pase a la cámara legislativa con pequeñas modificaciones. Este proceso se repite en todas las comisiones que examinan los presupuestos de los departamentos, por lo que el resultado final consiste en que los presupuestos presentados por aquéllos pasan, con pequeñas modificaciones, a ser debatidos en la asamblea legislativa, cuyo funcionamiento seguirá la línea descrita anteriormente. En resumen, los objetivos de las comisiones de estudio son consistentes con los de los organismos y, como consecuencia de este hecho, su actividad se orien-

ta a realizar las modificaciones *mínimas* necesarias para que las *propuestas* de presupuesto sean aprobadas.

La existencia de este proceso a través del que las comisiones filtran *levemente* las propuestas *de los departamentos*, *y la* de los condicionantes que motivan a la asamblea legislativa para aprobar íntegramente los presupuestos que les llegan, suponen, de hecho, que la oferta de servicios de los organismos burocráticos será aquella que ellos mismos escojan para maximizar su utilidad, es decir, su nivel presupuestario. Bajo esta premisa podemos exponer qué principios seguirá el burócrata para el desarrollo de su actividad. En primer lugar, conviene tener en cuenta que los beneficios que pueda obtener el burócrata *se limitan al período durante el que ejerce su cargo*. En consecuencia, el burócrata tratará de concentrar la mayoría de sus actividades o proyectos importantes en los primeros años de su mandato, al objeto de capitalizar a su favor los beneficios de la actuación del departamento. A medida que se acerque el final de su mandato, el nivel de gastos y de actividad disminuirán, puesto que el esfuerzo para dejar el departamento en una buena situación, tras su marcha, no le reportará ningún beneficio.

Desde la perspectiva de *la eficiencia económica*, el análisis de la actuación de los organismos pone de relieve algunas cuestiones importantes. Por las características analizadas en el epígrafe anterior puede afirmarse que, en múltiples ocasiones, el burócrata se ve favorecido por la discriminación en los costes de los factores productivos y por la reserva especial para su uso de algunos de los mismos. Al ser inferiores los precios relativos que se pagan por la utilización de ciertos factores, los departamentos tenderán a estar sobredotados de dichos factores. Paralelamente se ha demostrado que los efectos sobre el presupuesto de las reducciones en los costes son poco significativos y que, en definitiva, no existen *incentivos* para que el organismo produzca eficientemente sus servicios.

La conclusión general que se alcanza, ante las *evidencias* disponibles, puede resumirse en pocas palabras: *todos los departamentos son demasiado grandes*. Dado un nivel de demanda y unas determinadas condiciones de costes, el presupuesto del organismo y su producción, en forma de servicios ofrecidos al público, son mayores de *lo necesario* para maximizar la uti-

lidad neta del servicio, pudiendo llegar a doblar el presupuesto y el volumen de producción de una empresa competitiva enfrentada a una situación económica similar. Resultan evidentes las implicaciones de un comportamiento burocrático tan ineficiente sobre la cuestión inicial que nos planteábamos: la oferta del sector público está condicionada por los deseos de los burócratas y no refleja siquiera las preferencias públicas determinadas a través de los procesos de votación, alejándose todavía más de las preferencias individuales de los ciudadanos.

En resumen, podemos definir el modelo de Niskanen de acuerdo con las hipótesis básicas de su funcionamiento. La relación de monopolio bilateral que existe entre el organismo y su patrocinador se ve alterada a favor de aquél, que puede explotar con más intensidad su condición de monopolio de oferta, debido al control que ejerce el burócrata sobre la información relativa a los costes y a la producción. En estas condiciones, el burócrata se interesará por maximizar su propia función de utilidad en vez de maximizar el bienestar requerido por la organización patrocinadora. Por otro lado, se supone que la satisfacción de una serie de fines adicionales por parte del burócrata depende directamente de la dimensión del presupuesto de su departamento. La consecuencia de esta situación consiste en que los organismos públicos llegan a tomar un tamaño excesivamente grande para los fines propuestos.

Existen varias aproximaciones críticas al modelo de Niskanen que cuestionan algunos de los supuestos de comportamiento que utiliza, y que aluden particularmente al problema de la definición de la función de utilidad del burócrata y a la preeminencia que se concede al departamento en sus relaciones con la organización patrocinadora. De entre las aportaciones más interesantes en esta dirección es justo resaltar la debida a Jean-Luc Migué y Gérard Bélanger, que acusan de inconsistencia al modelo de Niskanen, señalando que una expansión continua de la producción de la agencia, financiada a través de fondos presupuestarios, entrará en conflicto con uno de los objetivos que justifican la maximización del presupuesto: la obtención de otras metas. Hemos aproximado la función de utilidad del burócrata a través de la utilización de la maximización del presupuesto como variable *proxy* (sujeta a las oportunas restric-

ciones). Este comportamiento se reflejará en una maximización del nivel de producción, condicionado por los costes.

Llevando este argumento hasta sus últimas consecuencias resultará que si las asignaciones presupuestarias se dedican a maximizar la producción, no quedará ningún remanente en forma de beneficio que permita satisfacer los elementos presentes en la función de utilidad del burócrata, que enumeramos en su momento: prestigio, seguridad laboral, salarios, etc., para la consecución de los cuales era preciso maximizar el presupuesto. *Niskanen mantenía que, mediante la explotación de su* situación de monopolio, los organismos obtienen un beneficio como consecuencia de la diferencia entre la asignación presupuestaria que perciben y los costes mínimos de producción, y que los burócratas pueden obtener la satisfacción de sus objetivos mediante el empleo de esos beneficios, a base de orientar su conducta a maximizar la producción y el presupuesto.

Migué y Bélanger señalan la inconsistencia que supone tratar de satisfacer los distintos elementos que componen la función de utilidad del burócrata mediante un beneficio o remanente inexistente, como consecuencia del propio criterio seguido por el burócrata, esto es, la maximización de la producción a partir de una maximización del presupuesto. En su apreciación, el departamento sigue maximizando el presupuesto, pero en orden a maximizar las cantidades de los factores productivos *(inputs)* utilizados y no la producción. De donde se deduce que el organismo no produce a costes mínimos, como es lógico esperar de una institución burocrática en la que ni el burócrata ni sus empleados pueden obtener beneficios monetarios derivados de mejoras en la eficiencia de la producción, por lo que carecen de incentivos para actuar más eficientemente.

Entre las metas adicionales que persiguen los burócratas se encontrarían el aumento de personal, la seguridad laboral, las posibilidades de ocio, los salarios, etc. Conceptos que pueden integrarse en la teoría de la «Ineficiencia - *X*» de Liebenstein, sobre cuya aplicación a las organizaciones burocráticas construyen su modelo Migué y Bélanger. En los organismos públicos aparece claramente delimitada la diferenciación entre las funciones de propiedad y las de gestión. Los burócratas no pueden apropiarse del excedente entre beneficios y costes, en forma de renta monetaria, tal como hemos visto que señalaba

una de las críticas al modelo. Sin embargo, sí pueden beneficiarse indirectamente de dicho excedente, empleándolo en la adquisición de más factores productivos que les proporcionen un aumento en su utilidad personal, a pesar de que estos factores no impliquen un aumento en el volumen de producción del departamento.

Cuando expusimos las conclusiones generales sobre el funcionamiento de un organismo simplificado señalamos, como uno de los factores explicativos, su tamaño excesivamente grande, la ineficiencia en la producción consustancial a la propia naturaleza de la actividad burocrática. Ahora estamos en condiciones de emplear esta visión, ya que, según hemos observado, el burócrata sólo puede apropiarse de los beneficios derivados de su gestión en forma de gastos innecesarios que no implican mejora alguna en su producción, tales como oportunidades de ocio, comodidad en el trabajo, salarios superiores y, en definitiva, cualquier tipo de gasto que no suponga una mayor eficiencia en la producción del departamento, sino una mejora en el bienestar del burócrata.

De esta manera, el alto funcionario que actúe en la forma expuesta obtendrá un mayor nivel de utilidad mediante un «derroche de recursos», que puede permitirse al estar inscrito en una estructura institucional que permite y favorece dicho derroche. La aportación de Migué y Bélanger al estudio de la burocracia consiste en adoptar las características básicas de los agentes con poder monopolístico, el control de la información interna relevante y el intercambio de su producción total por una dotación presupuestaria, introduciendo la ineficiencia técnica debida a la intransferibilidad de los derechos de propiedad y a las preferencias de los burócratas por otros objetivos distintos de la producción.

La demanda de servicios burocráticos

Los modelos de burocracia examinados hasta ahora, y en general la mayoría de las aportaciones realizadas por los economistas en este sentido, han tendido a estudiar su funcionamiento desde el punto de vista particular del burócrata, considerando sus motivaciones, su actividad, su poder, etc. En

realidad se ha enfocado exclusivamente una de las partes del problema: *la oferta burocrática.* Para obtener una visión más completa y realista de la burocracia es preciso considerar el otro aspecto clave de la burocracia, el agente receptor de sus servicios, es decir, el votante, y estudiar, además, su comportamiento ante estas instituciones. Se trata de establecer la teoría de la *demanda burocrática.*

Se han sugerido algunos modelos explicativos en base a este enfoque, destacando la aportación de Albert Bretton y Ronald Wintrobe, que supone una crítica a los supuestos básicos que definen el *modelo de Niskanen:* la *maximización* del presupuesto por parte del burócrata y su actuación como monopolista que puede imponer sus propias preferencias sobre las del partido político gobernante. Insisten en el excesivo énfasis que supone tal enfoque sobre los factores relativos a la oferta, en detrimento de los relacionados con la demanda y, en particular, con la situación de impotencia absoluta de los demandantes. Para solventar estas dificultades, Bretton y Wintrobe modifican el modelo básico de Niskanen con el fin de que pueda explicar algunos de los rasgos de la realidad que éste no contempla. En primer lugar, argumentan *la imposibilidad* de que un organismo se apropie de todo el excedente generado, ya que el poder que tiene el departamento sobre el público no se explica por su posición preponderante, como oferente monopolista de un servicio determinado, sino por su capacidad de controlar la información sobre sus posibilidades productivas y sobre la relación presupuesto-producto.

Es necesario abandonar el supuesto de los burócratas como monopolistas absolutos y considerar el papel que pueden desempeñar los políticos, aunque sigamos manteniendo la hipótesis de la maximización del presupuesto. Parece lógico que el poder legislativo, representado por la consiguiente asamblea, se verá en la necesidad de establecer medidas de control para evitar que el departamento utilice, en su propio provecho, la información que ofrece sobre su funcionamiento de cara al público. El objetivo del poder legislativo debe ser la introducción de sistemas de control destinados a que el organismo se vea obligado a revelar la información sobre su proceso productivo de modo tal que le comprometa a producir en condiciones de costes mínimos; en otras palabras, a reducir su «Ineficien-

cia - *X*». En la medida en que dichos controles sean efectivos, el burócrata no se podrá apropiar del excedente generado por el departamento, al menos no en su totalidad. La aportación de Bretton y Wintrobe puede resumirse en la formulación de un modelo burocrático basado en el supuesto de que los burócratas maximizan el volumen de sus presupuestos y de que los políticos (el poder legislativo) pueden imponer sus propias preferencias mediante el empleo de instrumentos de control, con lo que se obtiene una visión más realista sobre el comportamiento de las burocracias. A pesar de que la hipótesis de la maximización del presupuesto no pueda gozar de una validez general, es muy útil aplicarla en determinados contextos, particularmente mientras no se disponga de alternativas suficientemente convincentes.

Pese al evidente avance que supone la aparición de teorías sobre la burocracia basadas en la actuación de la demanda, está claro que el enfoque más adecuado para analizar esta problemática consiste en definir un modelo que permita la interacción de la oferta y la demanda en las instituciones burocráticas. Gary Miller es el pionero en el planteamiento y estudio de este tipo de modelos, que rechazan tanto el papel pasivo del poder político característico de los modelos de Niskanen y de Migué-Bélanger como el papel pasivo del burócrata en el modelo de Bretton y Wintrobe. Miller considera la naturaleza de monopolio bilateral entre el organismo y su patrocinador en sentido estricto, estableciendo un modelo de interacción entre ambas partes y definiendo un proceso de negociación entre la demanda y la oferta de servicios burocráticos, que se resuelve mediante la aplicación del conocido método matemático de la *teoría de los juegos*. El poder político, que actúa como demandante de servicios públicos, puede recompensar en términos monetarios, o por otras vías, a los burócratas, mientras que éstos, que actúan como oferentes, pueden cumplir de forma estricta, o de forma moderada, los deseos de sus patrocinadores. Las posibles situaciones que pueden presentarse aparecen reflejadas en el siguiente cuadro:

CUADRO 4.1

		Grado de cumplimiento del burócrata	
		ALTO	MODERADO
Recompensa ofrecida por el patrocinador	ALTA	*A*	*B*
	MODERADA	*C*	*D*

Si los burócratas cumplieran estrictamente el deseo de sus patrocinadores, la sociedad y ellos mismos se verían beneficiados por tal comportamiento. Sin embargo, en la teoría de los juegos, una situación caracterizada por las opciones estratégicas que hemos definido conduce inmediatamente a una solución encuadrable dentro de lo que se conoce con el nombre del *dilema del prisionero.* No es necesario exponer el desarrollo matemático que describe esta situación para comprender que las opciones estratégicas de ambas partes estarán regidas por una mutua desconfianza. El burócrata no espera recibir mayores recompensas si cumple estrictamente con su misión, mientras que el patrocinador no espera que el burócrata cumpla en mayor medida si le ofrece una recompensa superior. En consecuencia, ambos agentes escogen su estrategia bajo el supuesto implícito de que su elección no afectará a la de la otra parte, con el resultado de que la solución escogida por ambos será la representada por *D,* que, evidentemente, constituye un resultado ineficiente en el sentido de Pareto, situación característica del juego del dilema del prisionero. Si el análisis de la burocracia, desde el enfoque de la oferta y el enfoque de la demanda, ponía de relieve la ineficiencia general que preside el comportamiento de la burocracia, la integración de ambos enfoques confirma los resultados poco alentadores. Y ello supone la introducción de un problema adicional en el complejo proceso a través del que se satisfacen las necesidades de los individuos en una colectividad.

Restricciones constitucionales para la burocracia

Sin abandonar el supuesto clásico de que las burocracias tratan de maximizar sus gastos y, por lo tanto, su presupuesto, es posible enfocar el problema desde un punto de vista distinto al habitual. A éste se llega con la consideración de las restricciones que las leyes fiscales básicas del Estado imponen sobre el comportamiento a largo plazo del gobierno y, en particular, de las que representan su función como mecanismo de control para el crecimiento ilimitado. Situación ésta que sería la consecuencia lógica de la evolución seguida por unas instituciones burocráticas cada vez más grandes, debido a la búsqueda del objetivo que consiste en maximizar su presupuesto. Esta idea fue planteada inicialmente por Geoffrey Brennan y James Buchanan, que elaboraron un modelo explicativo de las relaciones votante-burocracia, basado en el principio de que los ciudadanos-votantes tratan de imponer limitaciones a la burocracia gubernamental, a base de reducir sus rentas hasta un nivel determinado.

De los modelos sobre el gobierno representativo emanados de las obras de Downs y Bretton se deduce que el gobierno, basándose en consideraciones prácticas, introducirá unas ciertas concesiones fiscales en favor de determinados grupos de presión que actúan persiguiendo unos intereses comunes bien definidos.

Por lo tanto, si se desea redactar una constitución fiscal que limite el poder discrecional del gobierno y de sus instituciones burocráticas es necesario, ante todo, que se impongan unas normas fiscales *uniformes* para todas las personas, con el objeto de limitar la capacidad del gobierno para utilizar la discriminación fiscal como procedimiento para aumentar sus ingresos. Si los ciudadanos esperan que los burócratas maximicen sus presupuestos, tratarán de limitar su capacidad de actuación mediante restricciones constitucionales que limiten su capacidad de gravar la renta y la riqueza privadas. En la práctica, las restricciones constitucionales pueden actuar por la vía política o por la vía presupuestaria. Mediante las restricciones políticas es posible reducir el crecimiento discrecional de los organismos y las administraciones públicas, aumentando y fortaleciendo el número de controles que pueden ejercer los

votantes sobre la actuación de tales instituciones. Para ello pueden establecerse una serie de principios generales que aumentan la capacidad de control de los votantes. En primer lugar, se considera como absolutamente necesario que los empleados del sector público no tengan representación parlamentaria, puesto que en tal caso tendrán poder decisorio sobre la aprobación de sus propios presupuestos. Esta condición equivale a exigir una estricta separación personal entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.

En orden a evitar que aumenten las posibilidades de crecimiento de las instituciones públicas, es conveniente aplicar aquellos instrumentos de política económica que requieran una mínima intervención de los organismos burocráticos, intentando en lo posible adoptar medidas que actúen efectivamente sobre los mecanismos del mercado. Es preferible utilizar instrumentos tales como las subvenciones, impuestos y similares a actuar directamente en la economía mediante los organismos públicos. Por último, las posibilidades de que los votantes ejerzan una influencia directa sobre el comportamiento de la Administración Pública pueden incrementarse tratando de lograr, mediante una actuación adecuada del poder político, una serie de mejoras en la información pública disponible sobre los costes y los beneficios esperados de la actividad de los entes burocráticos y, en casos de especial relevancia, utilizando la vía legal del referéndum para la aprobación de determinados programas de gastos e ingresos públicos.

Otra manera alternativa de limitar el poder de la Administración burocrática consiste en la introducción de restricciones presupuestarias que determinen el nivel de actividad posible para los organismos públicos. Una primera posibilidad consiste en volver a adoptar el principio clásico sobre el equilibrio presupuestario, abandonado en su día en favor de las concepciones keynesianas. El principio a exigir sería el de que los ingresos públicos normales bastaran para cubrir la totalidad del gasto público. En estas condiciones, un aumento del gasto público debe ir precedido por un estudio sobre los impuestos presentes y futuros necesarios para financiarlo, o bien sobre la posible reducción de otros gastos. En cualquier caso, la exigencia del equilibrio del presupuesto debe ser mantenida, sin permitir que se produzcan situaciones deficitarias.

Otro aspecto importante consiste en determinar las bases *impositivas sobre las* que operará el sector público para conseguir su financiación. En este sentido es posible establecer límites legales (constitucionales) sobre dichas bases al objeto de que el sector público sólo pueda obtener unas recaudaciones fiscales determinadas.

En cuanto se refiere a los organismos de control del gasto público, sería conveniente que sus miembros fueran elegidos directamente por la población, para evitar que los intereses de los burócratas estuvieran directamente representados en ellos. Además, los miembros elegidos de estos organismos deberían disponer de los medios necesarios para investigar el contenido de las administraciones públicas, y no únicamente el contenido formal de los presupuestos, que es lo que constituye la práctica *habitual. El factor clave de su misión consistirá en poner* a la luz pública los resultados de su trabajo en términos comprensibles para los votantes y para los miembros de la asamblea legislativa, encargada de juzgar los presupuestos. Si existiera un organismo, u organismos, de control que reunieran las características enumeradas, muchas de las facilidades de que disponen los burócratas para actuar sin ningún tipo de limitaciones desaparecerían, con lo que su actividad se vería restringida por la actuación de los votantes y por el poder legislativo, lo que equivale a introducir incentivos para que las burocracias se comporten de una manera más eficiente.

Antes de dar por concluido este breve repaso a las teorías de la burocracia, y en concreto a las posibles limitaciones que pueden establecerse sobre las actividades de las administraciones públicas, es interesante comentar una de las soluciones propuestas más a menudo por los especialistas para controlar, en lo posible, el crecimiento de los organismos burocráticos. Después de comprobar que gran parte de los problemas asociados a estas instituciones se derivan del carácter de monopolio de las mismas, se puede afirmar que muchos de ellos desaparecerían si existiera un cierto grado de competencia que permitiera a los consumidores elegir entre varios oferentes de determinados servicios. Puede establecerse voluntariamente una competencia entre varios departamentos para la obtención de una dotación presupuestaria destinada a un propósito específico. Pero incluso pueden aumentarse los incentivos a la com-

petencia permitiendo que, en base a un acuerdo social, desaparezca el poder de monopolio de los organismos públicos, admitiendo la entrada de competidores privados en el mercado, que forzarían a la burocracia a producir más eficientemente ante el riesgo de verse arrinconada por las empresas privadas.

Podemos concluir el capítulo volviendo a insistir en la importancia de los organismos burocráticos como oferentes de servicios públicos y en la ineficiencia de su comportamiento, que viene a sumarse a la complejidad del funcionamiento de los sistemas democráticos y de los procesos electorales, y no *sin dejar una puerta abierta a la esperanza*, en función de las posibilidades existentes para establecer controles efectivos por parte de los ciudadanos.

Capítulo 4. LECTURAS SELECCIONADAS

Los dos trabajos pioneros sobre el estudio de la teoría económica de la burocracia son los debidos a

— Gordon Tullock: *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, 1965.
— Anthony Downs: *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Company, Boston, 1967.

Sin embargo, la primera modelización rigurosa de la burocracia, considerando el comportamiento de sus agentes e instituciones, aparece en

— William A. Niskanen: *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago, 1971.

Una versión simplificada de su modelo básico aparece en

— W. A. Niskanen: «The Peculiar Economics of Bureaucracy», *American Economic Review*, 1968, págs. 293-305.
Versión castellana: «La peculiar economía de la democracia», *Hacienda Pública Española*, núm. 52, 1978, págs. 266-275.

Algunas inconsistencias del modelo de Niskanen y una generalización del mismo son puestas de relieve por

— J. L. Migué y G. Bélanger: «Towards a General Theory of Managerial Discretion», *Public Choice*, vol. 17, 1974, páginas 27-43.

La consideración de la burocracia por la vía de la demanda es introducida por

— A. Bretton y R. Wintrobe: «The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: a note on Niskanen's theory of Bureaucracy», *Journal of Political Economy*, vol. 83, 1975, págs. 195-207.
  Versión castellana: «El tamaño de equilibrio de una agencia maximizadora del Presupuesto: una observación sobre la teoría de la burocracia de Niskanen», *Hacienda Pública Española*, núm. 52, 1978, págs. 276-285.

La interacción entre las concepciones de la oferta y la demanda sobre la burocracia se plantea inicialmente por

— Gary Miller: «Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square», *Public Choice*, vol. 19, 1977, págs. 37-51.

Una visión aproximativa sobre las restricciones constitucionales como limitación al poder de la burocracia se estudia en

— G. Brennan y J. M. Buchanan: «Towards a Tax Constitution for Leviathan», *Journal of Public Economics*, vol. 8, 1977, págs. 255-273.
  Versión castellana: «Hacia una constitución fiscal frente al Leviathan», *Hacienda Pública Española*, núm. 56, 1979, páginas 346-358.

Otras de las posibles soluciones para limitar el poder de la burocracia residen en el establecimiento de una competencia entre los distintos organismos. En esta línea se encuentran los trabajos sobre la competencia entre organizaciones públicas, siendo de particular interés el de

— A. Bretton y R. Wintrobe: *The logic of bureaucratic conduct. An economic analysis of competition, exchange, and efficiency in private and public organizations*, Cambridge University Press, 1982.

Un compendio muy completo sobre la teoría económica de la burocracia es el realizado por

— William Orzechowski: «Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence», en T. E. Borcherd-

ing (ed.): *Budgets and Bureaucrats. The Sources of Government Growth*, Duke University Press, Durham (North Carolina), 1977.

Una exposición sencilla de la teoría de la burocracia, realizada por uno de sus principales representantes, es la de

— William A. Niskanen: *Burocracy: Servant or Master?*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1976.
Versión castellana: *Cara y cruz de la burocracia*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980.

CAPITULO 5

EL CICLO POLITICO-ECONOMICO

En cualquier sociedad moderna gobernada democráticamente, los ciudadanos son conscientes de que es misión fundamental del Estado la intervención en la economía con el fin de estabilizarla y de reducir al máximo el paro y la inflación. La actuación de los políticos en general, y del gobierno en particular, será juzgada esencialmente por la situación económica del país, por lo que el estado de la economía se convierte en variable fundamental en la decisión del voto por parte de los ciudadanos. Para explicar adecuadamente el funcionamiento de la economía es preciso considerar la intervención de los políticos. Podemos decir que la economía se ve directamente afectada por las fluctuaciones de la política, cuyas decisiones la condicionan en gran medida. Esta realidad ha motivado la aparición de una nueva área de estudio, conocida con el nombre de *ciclo político de la economía*. No obstante, como también es cierto que los resultados electorales se verán afectados por el estado de la economía, ello ha llevado a hablar del *ciclo económico de la política*. En cualquier caso, y prescindiendo de la denominación concreta que se le dé a este fenómeno, es indudable que en las sociedades modernas el sector político y el sector económico están mutuamente interrelacionados, y que deben ser estudiados conjuntamente en el marco de modelos que consideren las características y la evolución de los ciclos político-económicos.

Una característica habitual de este tipo de modelos consiste en analizar el comportamiento del gobierno, en un sistema

político democrático, con respecto a los problemas básicos a corto plazo que son comunes a todo sistema económico: la inflación y el desempleo. Se trata de determinar la política óptima de un gobierno democrático con respecto al paro y a la inflación, teniendo presente en todo momento que el último objetivo del partido en el poder es el de ganar las siguientes elecciones con el fin de mantener las tareas de gobierno el máximo tiempo posible, respetando siempre las reglas de la democracia.

El objetivo fundamental de los modelos político-económicos es el estudio de la interacción mutua entre política y economía, poniendo un énfasis especial en el análisis de los ciclos electorales, esto es, en las relaciones y el comportamiento de los ciudadanos-votantes y del gobierno en una democracia pluralista. Las influencias recíprocas entre política y economía son tratadas de forma explícita, con el fin de que las teorías puedan contrastarse empíricamente. La idea básica que subyace en este tipo de modelos es que los votantes valoran la actuación del gobierno, y por lo tanto sus posibilidades de permanecer en el poder, en función de las condiciones económicas existentes. A su vez, el gobierno trata de manipular la economía con el fin de mantener el poder y maximizar su utilidad. Los partidos políticos de la oposición procuran ofrecer unos programas que responden a los deseos de los ciudadanos en las principales cuestiones económicas, para poder ganar las elecciones.

En general, todos los modelos explicativos del ciclo económico electoral establecen una relación entre los agentes y los sectores económicos relevantes, que puede representarse como en la figura 5.1.

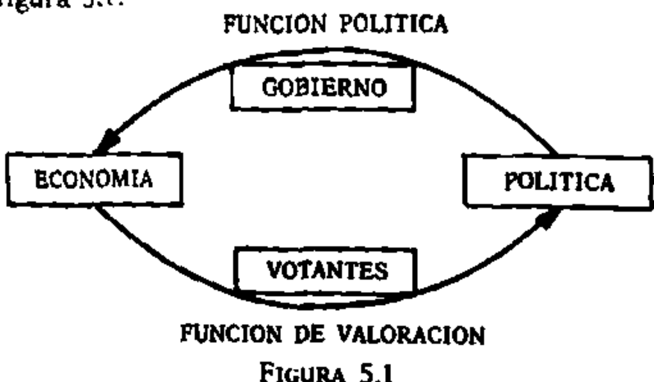


FIGURA 5.1

Las relaciones funcionales básicas en este esquema son la *función de valoración*, que recoge la influencia de la economía en la política a través de los votantes, o sea, la valoración de la política y de los políticos por parte de aquéllos, y la *función política*, que recoge la influencia de la política sobre la economía a través de la actuación del gobierno, describiendo la forma en que los políticos tratan de influir sobre el comportamiento de los votantes.

Hipótesis de comportamiento de los agentes y de los sectores

Existe una gran cantidad de estudios y modelos sobre los ciclos político-económicos, con sus consiguientes contrastaciones empíricas. Prácticamente parten, para su desarrollo, de un marco analítico muy similar en el que se utilizan supuestos parecidos para describir el comportamiento de los votantes y del gobierno y, también, para las características generales que definen los sectores políticos y económicos.

Consideraremos en primer lugar las hipótesis sobre el comportamiento de los agentes económicos relevantes en el análisis, comenzando por el examen de los votantes. Ante todo, seguiremos manteniendo el supuesto empleado en anteriores capítulos de que los votantes son *racionales*, lo que equivale a decir que valoran la actuación pasada del gobierno y sus expectativas de futuro según el estado de la economía, y que si no están satisfechos con la gestión gubernamental apoyarán a otro partido de la oposición. El efecto de los votantes sobre la política puede medirse a través de los índices de popularidad del gobierno y de los partidos (a través de las oportunas encuestas sobre la población) o bien en función del voto, expresado por medio de los resultados electorales.

Existen mayores problemas para determinar qué variables explicativas deben ser incluidas en la función de utilidad de los votantes. Algunos autores importantes, como George Stigler, han defendido la idea de que un votante *racional* no verá influenciado su voto por la evolución de cualquier variable macroeconómica y que, en definitiva, la manipulación de las variables macroeconómicas relevantes no es suficiente para asegurarse el triunfo en unas elecciones. Para otros autores, las con-

diciones económicas generales se pueden ver reflejadas por una única variable, como el crecimiento de la renta disponible o de la tasa de desempleo. Aunque el procedimiento más utilizado consiste en considerar la función de utilidad de los votantes con dos variables básicas: la tasa de inflación y la tasa de desempleo, a las que en algunos casos puede añadirse la tasa de crecimiento de la renta disponible. Todo ello sin olvidar que pueden emplearse otras variables explicativas, como las expectativas futuras de la economía, etc. Habitualmente, en los modelos de estas características se utiliza el *nivel* alcanzado por las variables económicas, pero es posible sofisticar el análisis mediante la utilización de *cambios* en las variables, particularmente en la tasa de desempleo.

Un aspecto de crucial importancia consiste en determinar el horizonte temporal del pasado que consideran los votantes para valorar la actuación del gobierno. Aunque pueda parecer una afirmación extrema, la hipótesis más realista consiste en considerar exclusivamente el año en el que tienen lugar las elecciones, suponiendo que los hechos del pasado tienen un peso relativo decreciente en la valoración del votante. Este hecho, conocido con el nombre de *miopía del votante,* presenta unas implicaciones claras para la acción gubernamental, ya que para influir en las decisiones de los votantes es suficiente adoptar determinadas políticas en la época cercana al proceso electoral, que es la única que tiene en cuenta un ciudadano en el momento de emitir su voto.

Una vez vistos los supuestos básicos de comportamiento por parte de los votantes iniciaremos el examen del gobierno, como uno de los agentes fundamentales que intervienen en el marco analítico de la política. En primer lugar, supondremos que el gobierno es un ente unitario que actúa racionalmente, si bien es posible aplicar dos hipótesis alternativas en este sentido: puede suponerse que el gobierno actúa en base a una información incompleta, o bien que adopta sus decisiones conociendo perfectamente el comportamiento de los votantes y de sus posibilidades de introducir variaciones en la vida económica. Es práctica habitual, en este tipo de modelos, considerar la existencia de un mercado de votos en el cual compiten los partidos políticos (incluido el que ejerce el gobierno) en busca de maximizar sus votos y su participación proporcional

en el mercado político. Este enfoque permite abandonar el criterio de una maximización de los votos en números absolutos, para introducir la variable más importante; en definitiva: la maximización de la probabilidad de ganar las próximas elecciones.

Un enfoque más complejo de esta cuestión supone que la utilidad del gobierno se deriva del cumplimiento de determinados objetivos ideológicos incluidos en los programas electorales o de objetivos a largo plazo, e incluye la introducción de diferencias entre las restricciones *políticas*, las *administrativas* y las *económicas*. Las primeras vendrían determinadas por la necesidad del partido en el gobierno de ser reelegido en las próximas elecciones. Las administrativas serán consecuencia del poder del aparato burocrático y sus instituciones, que ya examinamos en su momento. Las restricciones económicas están representadas por la estructura general de la economía y por su situación coyuntural, el saldo presupuestario y la balanza de pagos.

Al igual que sucedía con los votantes, se supone que el partido en el gobierno adopta sus decisiones teniendo presente el horizonte temporal que va desde la toma del poder hasta las siguientes elecciones. Esta hipótesis es discutible, ya que sólo sería racional adoptarla por parte del gobierno en el caso de que esté absolutamente seguro de que no ganará los siguientes comicios, con lo que el siguiente período legislativo carecerá de interés para él y se concentrará en el período corriente y en períodos posteriores. No obstante, si el gobierno está seguro de ganar las próximas elecciones, o por lo menos considera que tiene probabilidades de conseguirlo, sería completamente irracional por su parte que no incluyera como *mínimo* el siguiente período legislativo dentro de su horizonte temporal.

Dejando por el momento el estudio de los agentes, vamos a considerar las hipótesis características de los diversos sectores en los modelos político-económicos. Empezaremos con el análisis del funcionamiento del sector público, en el que se supone como condición fundamental la existencia de un gobierno basado en una democracia parlamentaria, en la cual la periodicidad de las elecciones generales está fijada. En el caso de que la duración del período legislativo sea variable, es necesario estudiar los factores que determinan la celebración de elec-

ciones desde una perspectiva temporal. Este análisis es algo complejo, ya que es difícil determinar si la economía se ve alterada ante la presencia de las elecciones o bien éstas son fijadas en virtud del estado de la economía, o incluso si ambos factores se influyen recíprocamente. En general, se supone que existe un cierto grado de competencia entre los partidos y que el gobierno debe conseguir un número de votos suficiente si desea seguir ejerciendo el poder. Si existe una interacción recíproca entre el gobierno y la oposición, o entre los diversos partidos que integran la oposición, puede considerarse un modelo más realista que refleje las estrategias políticas de los partidos en un marco competitivo.

En cuanto a las variables relevantes a maximizar, hay que distinguir entre la situación que se produce en el período electoral y la que se produce en los demás períodos. En estos últimos, el mejor indicador para reflejar las probabilidades de que el gobierno sea reelegido, o de que triunfe algún partido de la oposición, es el *índice de popularidad*. Obviamente, en el período electoral propiamente dicho es el *número de votos* lo que cuenta en realidad. Sin embargo, conviene introducir algunas matizaciones a esta afirmación, debido a que el interés real de un partido no consiste en maximizar sus votos, sino en obtener el poder, hecho que dependerá de los procesos o mecanismos a través de los que se pase de los votos obtenidos a la decisión de seleccionar a los componentes del gobierno, problema que conlleva implicaciones distintas. Por un lado, algunas de las leyes electorales existentes en la actualidad no están basadas en el principio de proporcionalidad directa, sino que utilizan procedimientos destinados a primar la participación de determinados partidos, habitualmente de las mayorías. Por lo tanto, en ciertos sistemas políticos pueden darse grandes diferencias entre el número de votos recibidos por un partido y su número de escaños, o porcentaje de representación parlamentaria. Por otro lado, en un sistema político multipartidista (con más de dos partidos) en el cual no exista un partido mayoritario se pueden producir muchas coaliciones electorales para obtener el poder, consiguiendo la mayoría a través de la suma de sus participaciones parlamentarias. En este caso, ni siquiera el número de escaños o el porcentaje de representación

parlamentaria es decisivo para determinar qué partido, o partidos, van a ejercer el poder.

Podemos concluir este breve examen en torno a las hipótesis de comportamiento más comunes en los modelos político-económicos refiriéndonos al otro gran sector de especial relevancia para nuestro análisis: el sector económico. Normalmente, los modelos que se utilizan para analizar la interdependencia entre política y economía son algo restrictivos en la consideración de esta última. Son modelos parciales, pues sólo estudian determinadas variables específicas de la economía. Una gran mayoría de los mismos enfocan exclusivamente los aspectos referidos a la inflación y al desempleo y a la interrelación mutua entre ambos fenómenos. Sólo unos pocos modelos se han construido utilizando modelos macroeconómicos completos.

La interdependencia entre política y economía

En base a las hipótesis establecidas se han elaborado una serie de modelos formales contrastados empíricamente (al menos de forma parcial) que permiten la obtención de algunas conclusiones sobre la interdependencia entre la política y la economía. Cada uno de los modelos podría clasificarse de muy variadas maneras atendiendo a su utilización de algunas de las características fundamentales a las que hemos aludido en el apartado anterior. Así, es posible considerar diversos supuestos sobre la función objetivo del gobierno y de los partidos políticos, sobre la función de utilidad de los ciudadanos-votantes, acerca del horizonte temporal del gobierno y de los votantes, en torno al grado de información que poseen ambos agentes sobre las reacciones y el comportamiento del otro y, en definitiva, sobre la estructura económica de la sociedad que se suponga y, en concreto, de las variables macroeconómicas que se consideren relevantes para aplicar el modelo.

La interdependencia entre la política y la economía, señalando las relaciones mutuas entre ambas, ha sido uno de los temas más estudiados por parte de los economistas y de los especialistas en ciencia política; por ello resulta conveniente efectuar un repaso sobre las diversas corrientes doctrinales

que han prestado atención a este tipo de fenómenos. Desde un punto de vista histórico, el primer intento de análisis en este área corresponde al modelo de competencia entre partidos de Anthony Downs, y a algunas aportaciones derivadas del mismo. Como vimos en su momento, la idea básica consiste en el establecimiento de una analogía entre la competencia económica y la política, en la que los votantes adoptan el papel de consumidores y los partidos políticos el de las empresas. Con el criterio de maximización de utilidad, se supone que los votantes apoyarán el partido cuyo programa refleje mejor sus preferencias y que los partidos buscarán la maximización de sus votos para llegar al poder o para permanecer en él. El modelo puede adoptar varias formulaciones: puede considerarse la existencia de competencia pura entre los partidos, bajo el supuesto de costes de transacción nulos, cosa que implica la posesión de información perfecta para los votantes y para los partidos. La conclusión de estos modelos para el caso de que se contemple un sistema bipartidista es que se llegará a una situación de equilibrio en la cual los dos partidos ofrecen programas idénticos, situándose en la media de las preferencias de los votantes y que se alcanza una asignación de todos los bienes de la economía óptima en sentido de Pareto.

Existen planteamientos más realistas que permiten introducir en el modelo las diferencias en la información de que disponen los distintos agentes, y la posible influencia sobre la política gubernamental de los grupos de presión. Estos factores permiten realizar una especificación sencilla del sector económico. De todas formas, en cualquiera de las variables del modelo que consideremos, el sector económico no está tratado explícitamente, sino que se encuentra contenido implícitamente en los programas políticos de los partidos y en las acciones del gobierno. A pesar de las evidentes limitaciones de este tipo de modelos, su contribución ha sido muy importante para probar la existencia de relaciones directas entre las preferencias de los ciudadanos y los programas de los partidos, similares en algunos aspectos a las de competencia perfecta.

A partir de estos modelos originales se han desarrollado una serie de variantes para estudiar las relaciones de interacción entre la economía y la política, a través de la *función de popularidad*, y de la política a la economía, a través de la

función de reacción. El primero de estos aspectos se analiza mediante el establecimiento de una relación entre el estado de la economía, descrito en base a la evolución de las tasas de inflación, desempleo y crecimiento, y los índices de popularidad del gobierno y de los partidos de la oposición. Una posibilidad alternativa consiste en definir las *funciones de elección,* que describen la relación entre las principales variables macroeconómicas (inflación, desempleo, crecimiento) y los resultados *reales* de las elecciones. La determinación de las funciones de popularidad y de elección es interesante, pues explica algunos hechos relevantes de la interacción política-economía, pese a lo cual no hay que olvidar que sólo considera una parte de las relaciones entre una y otra, puesto que no tiene en cuenta la posibilidad de que el gobierno reaccione ante las variaciones reales o esperadas de su índice de popularidad, modificando su política económica. Frente a la unanimidad existente sobre las conclusiones del modelo de competencia, los diversos estudios aplicados a este área obtienen resultados muy diversos sobre las relaciones significativas.

La interdependencia político-económica puede estudiarse desde otro punto de vista. Se trata de los determinantes políticos del comportamiento del gobierno mediante las funciones de reacción, que parten de determinadas hipótesis sobre el comportamiento de aquél y sobre la función objetivo a maximizar, derivando aquellas políticas óptimas con respecto a ciertas variables económicas y, en general, con respecto al estado de la economía, que le permiten aumentar su índice de popularidad o el número de votos esperados. Este tipo de modelos tampoco contribuye a explicar globalmente el proceso de interdependencia, y trata muy superficialmente los aspectos económicos de la cuestión, aunque, junto con los modelos examinados anteriormente, permite la realización de estudios más complejos que integren los diferentes enfoques que pueden darse al problema.

Los modelos político-económicos parciales

En general, podemos definir los modelos de interdependencia político-económica como aquellos análisis formalizados que,

mediante una serie de ecuaciones, interrelacionan los sectores *político y económico* de la sociedad, describiendo la influencia del sector económico sobre el político, y viceversa. Los modelos *parciales* político-económicos se concentran en el análisis de la interdependencia total entre los sectores político y económico, pero son parciales con respecto a este último, ya que consideran sólo la compatibilidad o la interrelación *(trade-off)* entre dos variables determinadas, habitualmente la inflación y el desempleo. En esta situación se supone que el gobierno actuará con el fin de maximizar sus votos, modificando oportunamente su política económica referida a las dos variables consideradas.

Si suponemos un sistema democrático en el que el gobierno trata de maximizar sus votos para ganar las elecciones, para lo cual puede variar convenientemente la tasa de inflación y la tasa de desempleo de la economía, hay que tener en cuenta que ambas variables presentan una relación de interdependencia y que una disminución en una de ellas implica un aumento en la otra, por lo que en cualquier momento sólo puede elegirse una de entre las posibles combinaciones que representa su interrelación a corto plazo. (Esta relación inversa entre inflación y desempleo se conoce en economía con el nombre de *curva de Phillips*, y es el supuesto básico de la interacción entre objetivos en los modelos parciales. Conviene señalar que en los últimos años se ha cuestionado fuertemente la significación de la curva de Phillips, en base al estudio de la relación real entre ambas variables.)

La función agregada de votación (dependiente de la inflación y el desempleo) puede interpretarse como una función de bienestar social individual, lo que permite comparar la combinación inflación/desempleo elegida por un gobierno democrático con el *óptimo de bienestar social* que se obtendría maximizando la función de bienestar de la sociedad. Siguiendo a Nordhaus, supondremos que la sociedad en su conjunto no descuenta el futuro (no tiene en consideración la evolución futura de las variables), por lo menos no completamente. El resultado social no será óptimo, se producirá una inflación más elevada y un desempleo más bajo que los correspondientes al óptimo social que sería deseable, de acuerdo con la función de bienestar social. Con todo ello, la decisión tomada por un go-

bierno elegido democráticamente corresponderá a una *política puramente miope*, ya que el deseo de permanecer en el poder por parte del gobierno provoca que las democracias se caractericen precisamente por la falta de visión de sus políticas. Esta postura ha sido criticada por Frey y Ramser, que señalan la posibilidad de que se obtengan diferentes resultados utilizando supuestos igualmente plausibles sobre la función de utilidad del gobierno. En particular demuestran que si el gobierno trata de maximizar el período de tiempo ininterrumpido durante el cual se mantiene en el poder, los resultados del sistema democrático no son necesariamente ineficientes; por lo tanto, no puede afirmarse taxativamente que una *política miope* sea una característica general de las democracias.

Este tipo de modelo resulta adecuado también para el estudio de la dinámica político-económica a corto plazo dentro de un período electoral. Nordhaus ha adoptado este enfoque suponiendo que los votantes conceden poca atención a los períodos pasados, concentrándose exclusivamente en el período electoral corriente. Como consecuencia de esta hipótesis se produce un *ciclo político* característico: después de la victoria electoral, el gobierno aplica una política deflacionista, aumentando el nivel de desempleo para combatir la inflación. A lo largo del período electoral, el objetivo prioritario es la reducción del nivel de desempleo, llegando a producirse la situación de miopía pura en el siguiente período electoral. La conclusión obvia que se deriva de este comportamiento es que una democracia en la cual los partidos efectúen una evaluación retrospectiva sobre el funcionamiento del sistema adoptará una política económica discriminatoria en contra de las generaciones futuras. El esquema de la política económica aplicada a lo largo del período de ejercicio del poder sigue unas coordenadas determinadas. Comienza de una forma relativamente austera para progresivamente ir aumentando su permisibilidad a medida que se acerca el período electoral, lo que, a su vez, provoca que en la etapa inicial de la siguiente legislatura sea necesaria la aplicación de una política económica restrictiva para paliar los efectos inflacionistas característicos de la etapa final de todo gobierno.

Por este motivo se han propuesto algunos mecanismos destinados a evitar las consecuencias indeseables que aparecen con

la existencia del ciclo político en una democracia. La solución clásica consistiría en mejorar la información disponible para los votantes, de manera que conocieran el funcionamiento real de los ciclos políticos y se dieran cuenta del perjuicio general que supone la aplicación de políticas miopes por parte del gobierno. El problema radica en la posible puesta en práctica de esta solución, que implicaría, por parte de los ciudadanos, la construcción de complejos modelos sobre las relaciones entre las diversas variables. En virtud de los efectos que supone la longitud del período electoral sobre la política gubernamental, se ha comprobado que los períodos más cortos reducen la amplitud del ciclo y elevan la tasa de inflación de la economía. Podrían establecerse ciclos electorales con una duración superior a la habitual (cuatro años) para atenuar los efectos indeseables de las políticas miopes, aunque ello no supondría la desaparición de los movimientos cíclicos.

Una posibilidad alternativa consistiría en confiar las decisiones de política económica a personas e instituciones independientes del poder político, tal como se realiza la política monetaria por parte de los bancos centrales independientes del gobierno. Sin embargo, el encomendar estas responsabilidades a organismos e instituciones sin responsabilidad política podría conducir a problemas más graves que los derivados de los propios ciclos. En cualquier caso, la evaluación de los costes y los beneficios que supondría una política económica determinada con independencia del poder político es una cuestión de muy problemática resolución. Pese al interés de estas propuestas y de algunas otras, la solución que *a priori* presenta mayores probabilidades de resultar efectiva, sin presentar excesivos efectos secundarios negativos, consiste en ampliar la base de participación de los agentes que toman las decisiones de política económica, llevando a cabo un proceso de negociación en el que, junto al gobierno, participen la oposición, los sindicatos, las organizaciones empresariales y algún otro posible grupo de interés (los consumidores, en ciertos casos). En un marco de toma de decisiones con estas características sería poco probable que el gobierno planteara políticas miopes que pudieran conducir a la aparición de un ciclo político. Esta solución, cuya plasmación práctica podría situarse en la tradición de la planificación indicativa, presenta muchas probabilidades de evitar

la aparición de ciclos, a la par que, por su propia definición, refuerza los principios democráticos que presiden los sistemas políticos que estamos considerando.

Sin abandonar los modelos parciales de interdependencia basados en el supuesto de la maximización de los votos, vamos a examinar una variante de los mismos que no supone un descuento del pasado por parte de los votantes. C. Duncan MacRae elabora un modelo en el que, suponiendo que no se produce descuento del pasado durante el período electoral, demuestra que el gobierno seguirá generando un ciclo político estable. El propósito fundamental de su estudio consiste en demostrar que en una sociedad democrática existen factores que producen un ciclo económico, con independencia de las fluctuaciones debidas a la propia estructura de la economía. La aparición del ciclo se debe a la actuación del gobierno, que trata de minimizar la pérdida de votos durante el período comprendido entre dos elecciones, bajo la hipótesis que postula la presencia de un electorado miope, y sujeto a una relación de correspondencia dinámica entre inflación y desempleo. Como consecuencia de este comportamiento se genera un ciclo estable de política electoral, con un grado elevado de inflación y desempleo al comienzo del período y relativamente bajo al final del mismo. Puede decirse que, a comienzos del período, la economía se ajusta a un comportamiento que supone un óptimo para el bienestar a largo plazo de los votantes, mientras que a medida que se acerca la nueva consulta electoral la economía se aleja de esa senda óptima. Existe una explicación lógica para que se produzca este ciclo. Una política deflacionista al inicio del período supone una inversión para el futuro al deprimir las expectativas de inflación, que son uno de los factores que más influyen en la generación de fluctuaciones cíclicas. La inflación que se producirá después de las elecciones, al objeto de relanzar la economía, no supone ningún problema para el gobierno, porque su horizonte temporal está limitado al período electoral corriente.

La metodología seguida por MacRae consiste en analizar la política macroeconómica del gobierno como búsqueda de un objetivo político sujeto a una restricción económica. Para el análisis del problema se adoptan dos hipótesis diferentes. La primera es la de la miopía del votante, bajo cuyos efectos los

electores desconocen la conducta del gobierno y la posibilidad de que se generen ciclos. En consecuencia, votarán de forma miope, sin adoptar estrategia alguna respecto a la política económica del gobierno. La segunda hipótesis supone que el gobierno es consciente de que los votantes conocen su comportamiento y de que adoptan estrategias electorales para evitar la aparición de un ciclo y para conseguir, a largo plazo, una situación de óptimo social con estabilidad de precios y pleno empleo.

Desarrollando ambos modelos se obtienen conclusiones particularmente interesantes. Bajo el supuesto de un electorado miope, el comportamiento del gobierno ante el objetivo de minimizar la pérdida de votos, en presencia de una interrelación entre inflación y desempleo, producirá un ciclo económico estable. Si se supone que el votante es racional y vota estratégicamente, el resultado de minimizar la pérdida de votos por parte del gobierno tendrá como consecuencia una combinación de inflación y desempleo, a largo plazo, que supondrá un óptimo social. Habiendo comprobado que la existencia de un ciclo político-económico depende sustancialmente del supuesto de miopía del votante, MacRae contrastó los datos empíricos de Estados Unidos en los cuatro períodos electorales comprendidos entre 1957 y 1972 con su modelo, bajo las dos hipótesis alternativas, según el gobierno suponga que los votantes son miopes y votan según sus preferencias en el período electoral, o bien que los electores son racionales y votan estratégicamente a corto plazo en función de sus objetivos deseados a largo plazo.

Comparando el poder explicativo de las dos hipótesis para los cuatro períodos seleccionados se observa que la tasa de inflación de cada año depende, prácticamente en la misma medida, de la tasa de inflación del año anterior y de la tasa de desempleo del período considerado. Además, se comprueba que, bajo las dos hipótesis, la pérdida de votos del gobierno se debe en mayor medida a la existencia de una inflación elevada que a un desempleo elevado. En general, el comportamiento de los electores durante estos períodos permite afirmar con bastante seguridad que la hipótesis de miopía es válida para el segundo y tercer período considerado, mientras que la hipótesis estratégica es válida para el primer y el cuarto pe-

riodo, sin que sea posible *a priori* determinar cuál de las dos hipótesis es más explicativa.

Puede resumirse la contribución de MacRae con la aceptación de que la política económica del partido en el gobierno conduce a la generación de un ciclo a medida que se acerca el año de las elecciones. Se produce un ciclo estable de la economía originado por las medidas de política electoral empleadas por el gobierno.

Sin embargo, esta afirmación no implica que el gobierno goce de una total impunidad para conseguir la reducción del desempleo sea como sea, con vista a las próximas elecciones. Existen una serie de factores a tener en cuenta que limitan la actividad discrecional del gobierno en orden a la consecución de mayores tasas de empleo. No hay que olvidar que una de las conclusiones alcanzadas señala que la inflación tiene un mayor peso específico que el desempleo para los ciudadanos que van a emitir su voto, por lo que no puede basarse la popularidad gubernamental en el logro de una reducida tasa de desempleo, puesto que la elevada inflación que ello supondría restaría al gobierno más votos de los que éste esperaría. Este hecho se ve reforzado por la constatación teórica y empírica de que el fenómeno de la inflación se autoalimenta, con lo que si alcanza un determinado nivel es muy difícil controlarla a corto plazo. Todo ello sin olvidar que también se ha demostrado que, en ciertas ocasiones, los votantes abandonan su miopía electoral para comportarse estratégicamente en las elecciones a fin de conseguir una mayor estabilidad a largo plazo. Este comportamiento permitiría la posibilidad de que el electorado fuera consciente de los ciclos político-económicos generados voluntariamente por el gobierno para asegurarse la reelección, y optará por retirar su apoyo a los gobernantes que hubieran seguido una política económica orientada a la consecución de sus propios fines y no al bienestar general. De esta manera, el proceso de retroalimentación, característico de la inflación, y la posibilidad de que los electores adopten un comportamiento estratégico, limitan las actuaciones del gobierno tendentes a generar un ciclo electoral. Con todas las matizaciones que se quieran introducir, es indudable que el modelo de MacRae presenta en enfoque muy original del problema de los ciclos y que, con la oportuna modificación de algunas de

sus hipótesis, puede ser adecuado para estudiar la situación de las economías actuales, caracterizadas por altos niveles de paro y de inflación.

Modelos político-económicos completos

En *los modelos* completos de interdependencia político-económica no se estudia una interacción particular entre variables macroeconómicas, sino que se plantea un modelo macroeconómico completo de la economía y se estudian sus relaciones con el sector político, sin perjuicio de que se conceda una atención prioritaria a determinadas variables. Una de las diversas posibilidades contempladas por este tipo de modelos consiste en mantener el supuesto de la maximización de votos como objetivo prioritario del gobierno, en el marco de un modelo macroeconómico completo. Se supone que el horizonte temporal del gobierno sólo llega hasta las próximas elecciones, y se establece como función objetivo a maximizar por parte del gobierno *la tasa de crecimiento real de la economía* en el año en el que se celebran las elecciones, ya que se supone miopía por parte de los votantes. La construcción de este modelo se basa en las propias estimaciones ecométricas de Fair, que demuestra que la política óptima por parte del gobierno, suponiendo un conocimiento completo de la estructura económica, consiste en adoptar una política expansiva a comienzos del año preelectoral, para implantar una política fiscal restrictiva en los últimos meses del citado período. Con este comportamiento, que genera un ciclo político, el gobierno se asegura un incremento considerable en la tasa de crecimiento real de la renta nacional en el año de las elecciones (Fair sitúa este incremento cerca del 20 por 100). Sin embargo, el aumento de la tasa de crecimiento en el año electoral no refleja el aumento corriente de la renta nacional, y se producirán diferencias muy considerables entre los años electorales y los no electorales. En términos generales y bajo determinadas circunstancias, la consecución de un incremento deseado en la tasa de crecimiento puede resultar muy difícil, o incluso es posible que los votantes adviertan la generación de ciclos que supone la política gubernamental. El planteamiento de Fair resulta muy interesante, ya que supone

una nueva visión de los objetivos que guían las políticas económicas de los gobiernos, aunque, debido a sus características, es de notar la ausencia de un enfoque global de la interdependencia político-económica que *incluye* un *análisis* del comportamiento de los agentes decisorios de la política económica. Toda vez que éstos constituyen un factor explicativo de gran relevancia en un modelo de las características del descrito.

Sin abandonar la consideración de un modelo completo para la economía, es posible variar el supuesto básico sobre el comportamiento del Gobierno que se ha venido utilizando hasta ahora y puede introducirse explícitamente el supuesto de que el gobierno maximiza su *utilidad* (y no el número de votos). Desde este punto de vista, el planteamiento del problema varía considerablemente. El gobierno maximizará su utilidad llevando a cabo determinadas políticas económicas que reflejen su posición ideológica ante el estado deseable de la economía. Este modelo considera que el gobierno no actúa solamente con el fin de conseguir el poder, sino que los políticos desean la consecución de determinados objetivos ideológicos. Uno de los primeros modelos político-económicos formalizados, el elaborado por Frey y Lau, tuvo en cuenta la existencia de una función objetivo del gobierno de este tipo, mucho más general que la utilizada en los modelos elaborados hasta entonces. El modelo supone que el horizonte temporal del gobierno es infinito y no se encuentra limitado por el próximo período electoral, como se venía suponiendo hasta ahora. Por otra parte, se supone que la valoración de la actuación del gobierno por parte de los votantes va decreciendo en intensidad a medida que nos alejamos del período actual hacia el pasado, y que dicha valoración se realiza en función del estado general de la economía. En estas condiciones, la actuación *óptima* por parte del gobierno consistirá en crear un ciclo político. Habrá de consagrar sus esfuerzos a la consecución de un objetivo político, a comienzos del período de gobierno para el cual ha sido elegido, para variar progresivamente su política al acercarse al período electoral y asegurarse así la reelección. Un comportamiento de este tipo por parte del gobierno implica el supuesto de que dispone de información completa, lo que resulta poco realista. Por lo tanto, supondremos que el gobierno no dispone de tal clase de información sobre la estructura de la

economía y que desconoce de qué manera influirán las políticas económicas que elabore sobre las distintas variables que integran la función de utilidad de los votantes. Los gobernantes estarán interesados en encontrar las restricciones que, aplicadas sobre su política, les garanticen la reelección. Para conseguirlo, el gobierno deberá tener presente el índice de popularidad de que disfruta y compararlo con el valor que sería necesario para asegurarse la reelección. En el caso de que su popularidad sea inferior a la necesaria, el gobierno se verá obligado a realizar un esfuerzo para aumentar su popularidad. Este habrá de ser tanto mayor cuanto más grande sea la diferencia que le separa del índice deseable y cuanto más cerca se encuentre el momento de las elecciones, ya que el tiempo disponible para modificar su política económica es más reducido.

En el caso de que la popularidad del gobierno sea suficiente para que existan muchas probabilidades de que sea reelegido, puede permitirse la orientación de sus esfuerzos a la *consecución de una serie de objetivos ideológicos*. El modelo propuesto por Frey y Lau especifica la interdependencia recíproca entre la economía y la política mediante la definición de dos funciones. La *función de valoración* mide la influencia sobre el índice de popularidad del gobierno de la magnitud de las principales variables macroeconómicas y de sus variaciones. La influencia de las tasas de inflación y desempleo será negativa, y la influencia de la tasa de crecimiento de la renta real disponible será positiva. Sin embargo, no hay que olvidar que, además de los factores económicos, la popularidad del gobierno, y en general de todos los partidos, depende de una serie de factores políticos, estructurales y autónomos, sin vinculación directa con los aspectos económicos. La *función política* describe el uso de los instrumentos de política económica por parte del gobierno, de forma que *maximice* su utilidad. Como hemos comentado previamente, cuando el índice actual de popularidad del gobierno sea igual o superior al valor que se considera necesario para asegurar la reelección, los gobernantes estarán en condiciones de perseguir los objetivos ideológicos que se habían marcado. De acuerdo con estas premisas es posible establecer una función de utilidad del gobierno basada en la po-

pularidad ante los votantes y en sus propias concepciones ideológicas.

A su vez, la popularidad y la ideología dependen de todas las variables-objetivo macroeconómicas y, en consecuencia, podemos relacionar la utilidad del gobierno con la magnitud y la evolución de dichas variables. Derivando las ecuaciones que describen el modelo se obtiene la conclusión de que en los períodos comprendidos entre dos elecciones se genera un ciclo político estable. Este resultado se ve confirmado mediante la utilización de procedimientos de simulación computacionales, ya que el modelo carece de solución analítica. En los últimos años se ha ido más lejos y se han realizado contrastaciones econométricas de las funciones política y de popularidad.

En particular, Bruno S. Frey y Friedrich Schneider han realizado investigaciones sobre este modelo para Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, adaptando la formulación básica del modelo a las características diferenciales de la economía de cada uno de estos países. Este hecho introduce algunas limitaciones en lo referente a las comparaciones entre distintas naciones, pero no afecta a los resultados obtenidos para un país en distintos períodos. Las estimaciones empíricas de la función de popularidad indican, con toda claridad, que un gobierno que desee incrementar su popularidad a corto plazo debe realizar una política económica *expansiva*, mediante la cual disminuya el nivel de desempleo y aumente la tasa de crecimiento de renta disponible. La tasa de inflación sólo puede aumentar de forma muy rápida y repentina, si se quiere evitar una pérdida importante de popularidad.

La estimación de la función política por parte de Frey y Schneider pone un gran énfasis en el gasto público agregado como instrumento fundamental de la política económica del gobierno. Sus estimaciones confirman la hipótesis de que los gobiernos realizan políticas expansivas más decididas cuanto mayor es la distancia que separa su índice de popularidad real del que sería deseable. De acuerdo con las evidencias que se desprenden de la estimación del modelo para diversos países puede afirmarse que la aparición de ciclos político-económicos es un hecho común, motivado por el aumento del gasto público antes de aquellas elecciones que el gobierno no confía en ganar o, en general, cuando éste persigue el fin de aumentar su

popularidad y, con ella, las probabilidades de reelección, mediante una política expansiva. Los resultados, razonablemente significativos, obtenidos de las estimaciones econométricas de la función política y de la función de popularidad para tres países diferentes sugieren que los modelos que siguen la formulación básica del de Frey y Lau explican bien varios aspectos relevantes de la estructura interna de la interdependencia entre política y economía, en las naciones democráticas industrializadas. A pesar de que la necesaria simplificación de algunas cuestiones, para poder expresarlas en términos matemáticos, introduce un cierto grado de imprecisión en los resultados obtenidos.

El ciclo electoral y la política económica

De la discusión de algunos de los modelos político-económicos analizados se deducen una serie de conclusiones de gran interés para el estudio de uno de los aspectos fundamentales incluidos en la teoría de la elección pública. A pesar de que, según Frey, «la investigación sobre la interacción político-económica está en su infancia», no puede negarse que los pocos estudios realizados sobre esta materia permiten explicar significativamente algunos hechos, intuitivamente reconocidos, sobre el funcionamiento y la estructura de la política económica con relación a los procesos electorales. Si bien es cierto que los modelos más formalizados presentan una serie de hipótesis considerablemente restrictivas, también hay que reconocer que, en general, su especificación los hace adecuados para su contrastación empírica, lo que supone una integración de los aspectos positivos y normativos poco común en este tipo de estudios.

No hay que olvidar que estamos en presencia de un nuevo campo de estudio dentro de la ciencia económica y que, en consecuencia, los modelos que hemos examinado serán considerados dentro de pocos años como los pioneros en el estudio de la interdependencia político-económica, con todas las limitaciones que implica tal condición. Son enormes las posibilidades que presentan estos modelos en orden a aumentar el grado de realismo de los mismos. En esta línea podrían introducirse

en el modelo especificaciones más detalladas de los instrumentos de política fiscal, tanto en los referentes a los ingresos como a los gastos públicos. También podría considerarse la política monetaria como variable del modelo e introducir en el mismo las empresas públicas. Además de considerar estas instituciones de gran relevancia para las relaciones entre el sector político y el económico, sería de gran interés plantearse la influencia de los sindicatos y de los diferentes grupos de presión sobre la política económica adoptada por el gobierno, teniendo presente la existencia de un factor capital que condiciona en buena medida la actuación del gobierno, sobre todo en lo referente al gasto público. Nos estamos refiriendo a las organizaciones burocráticas, que, como se puso de relieve en el capítulo anterior, disponen de un poder considerable para influir en la determinación de los presupuestos generales de la nación. Este factor no ha sido considerado en los modelos político-económicos, probablemente porque la propia complejidad de los modelos que analizan el funcionamiento de la burocracia supondría un grado de dificultad adicional en la formulación de los primeros. Por último, sería deseable introducir en el modelo una serie de cuestiones referentes a la actividad gubernamental no incluidas en el mecanismo presupuestario, en particular las que conciernen a la elaboración de leyes y a las regulaciones económicas.

Hay que tener en cuenta que los modelos examinados aportan, cuando menos, una contribución verdaderamente importante al estudio de las fluctuaciones cíclicas de la economía y a las teorías tradicionales sobre la estabilización económica como variable-objetivo básica para el sector público. Los estudios sobre el ciclo político-económico no sólo cuestionan, como ya habían señalado otros autores, la capacidad del gobierno para estabilizar la economía, sino que apuntan la falta de incentivos que tiene un gobierno racional para actuar en tal sentido. Incluso exponen una serie de argumentos racionales que justifican el interés, por parte del gobierno, en crear determinados tipos de ciclos. En general, los programas políticos de los partidos ante las elecciones presentan una tendencia marcadamente inflacionista, explicada por el ciclo electoral, puesto que los partidos son conscientes (en base a la realidad observada) de que sus esfuerzos por contener la inflación se-

rán minusvalorados en relación con los aumentos del gasto públicos destinados a paliar el problema del desempleo (aunque a menudo no se consigan resultados positivos). Los políticos son plenamente conscientes de las valoraciones reales del electorado, y desarrollan sus programas insistiendo en la consecución de los objetivos que esperan les reporten un número superior de votos. Esta actitud genera graves problemas para la economía nacional, al no afrontarse las cuestiones realmente importantes en favor de los objetivos electorales. Los ciclos político-económicos, o ciclos electorales, han engendrado en los países democráticos unas economías que fluctúan entre el paro y la inflación, como consecuencia de las políticas económicas de tipo intermitente inherentes al ciclo político.

Las propuestas realizadas como un intento para evitar la existencia de estos ciclos han sido muy variadas. En su momento vimos algunas propuestas concretas, que ahora vamos a generalizar, examinando una serie de medidas que pueden contribuir a evitar, o a paliar, los efectos indeseables del ciclo. Las posturas más radicales consideran que puesto que los ciclos políticos y la desestabilización económica que suponen se deben a la actuación del sector público, el Estado debería favorecer la aparición de una economía de mercado en la que las posibilidades de actuación del sector público fueran mínimas, asegurando de este modo la desaparición de la principal causa de desestabilización económica.

Desde un punto de vista más realista existen otras posibilidades. En general, se recomiendan una serie de reformas de tipo estructural, o institucional, que reduzcan las probabilidades de que aparezca un ciclo político. Por ejemplo, cabe la posibilidad de apartar la política económica del control de los políticos, concediendo un mayor poder a organismos e instituciones económicos de carácter no partidista, como pueden ser el Banco Central, el Tesoro, etc.

Una medida frecuentemente recomendada por los autores que han estudiado estos problemas consistiría en ampliar la duración del período comprendido entre las consultas electorales. Se ha comprobado que el horizonte temporal limitado de los gobiernos provoca unas fluctuaciones más agudas en los períodos inmediatamente anterior e inmediatamente posterior a las elecciones, produciéndose una situación más estable en

los períodos intermedios, que, debido a la duración habitual de los cuatro años para las legislaturas, *son excesivamente* cortos. Si se desea afrontar una serie de problemas estratégicos es necesario disponer de un período superior no condicionado por la proximidad de unas elecciones, y tal vez haga falta abandonar la periodicidad clásica de los cuatro años. Ligada a esta recomendación, algunos autores insisten en lo deseable que resultaría el establecimiento de determinados procedimientos que reduzcan las oportunidades de que el *partido en el* gobierno pueda fijar, con entera libertad, la fecha de las próximas elecciones para aprovecharse de una coyuntura económica que le sea favorable en un momento dado. Una forma adicional de evitar los abusos de poder, que conducen a los ciclos políticos, consistiría en ampliar la base de participación política de la sociedad, permitiendo que una serie de agentes económicos de gran relevancia social intervengan, junto al gobierno, en la elaboración y puesta en práctica de su política económica. En concreto, podría incluirse a los sindicatos, a las organizaciones patronales, organizaciones de consumidores, los partidos de la oposición y a determinados colectivos profesionales y grupos de interés en el marco de lo que sería una planificación indicativa.

Sin embargo, la solución a estos problemas no es tan fácil como parece en el marco de los modelos político-económicos que estamos considerando. Varias de las propuestas destinadas a evitar el problema de los ciclos no son sino variables exógenas al modelo, que se salen del campo habitual de los sectores político y económico para entrar en el campo de las decisiones *constitucionales*. Por otra parte, algunas de las propuestas pueden ser tachadas de *poco democrá*ticas, poco realistas o políticamente inaceptables.

Siendo realistas, es indudable que el problema de los ciclos políticos puede enfocarse de otra manera, considerando que representa un elemento inseparable de un sistema político democrático y que los *costes* que supone han de aceptarse, puesto que cualquier otra alternativa supondría costes superiores. Ahora bien, si se reconocen *los cos*tes económicos del ciclo político, no sería lógico aceptarlos sin tratar, por lo menos, de reducirlos al mínimo posible. Tampoco hay que olvidar que, de hecho, esos costes pueden ser menores de lo esperado.

porque las decisiones de política económica del gobierno no siempre estarán libres de limitaciones. Existen una serie de factores que restringen la libertad de actuación de los políticos: la situación económica nacional e internacional, la línea de política económica emprendida, la actuación de determinadas instituciones, los problemas de índole no estrictamente económica, etc.

La solución más adecuada para evitar la aparición de ciclos político-económicos sería, sin duda alguna, el *aprendizaje social*. Los votantes deberían percatarse de la manipulación de la política económica por parte del gobierno con fines claramente electorales, retirando su confianza a los partidos políticos que actuaran de esta manera. Si los electores conocieran el funcionamiento del sector público y comprendieran realmente la naturaleza de las relaciones existentes entre las medidas de política económica y los procesos electorales, los gobiernos se verían obligados a modificar su comportamiento, con lo cual desaparecerían, o se reducirían considerablemente, las posibilidades de crear un ciclo político-económico. Para lograr que los votantes se den cuenta de todo este proceso es evidente que hay que aumentar la cantidad y la calidad de la información disponible, al objeto de que los electores conozcan la existencia del ciclo y puedan analizar, sin «miopía», los programas y las políticas económicas de los partidos. La mejora en la información y comprensión por parte de los votantes de los problemas económicos requiere, en primer lugar, un esfuerzo por parte de los economistas para divulgar y explicar convenientemente este tipo de cuestiones. Pero, además, es condición indispensable que se dé *publicidad* a todas las decisiones económicas tomadas por el gobierno para que pueda limitarse el poder indiscriminado de los políticos en la elaboración y la puesta en práctica de medidas económicas que afecten a la estabilidad del sistema. Estas condiciones garantizarían una reducción de los costes económicos producidos por el ciclo político, aunque no su eliminación. De todas formas hay que aceptarlos como una servidumbre de la democracia, puesto que es evidente que cualquier otro sistema de gobierno impondría costes más elevados en todos los sentidos.

Capítulo 5. LECTURAS SELECCIONADAS

Los modelos analíticos y de simulación diseñados para integrar los sectores político y económico, contemplando las relaciones de interdependencia entre ambos sectores, son examinados, en forma resumida pero ilustrativa, en

— Bruno S. Frey y Friedrich Schneider: «On the modelling of politic-economic interdependence», *European Journal of Political Research*, 1975.
  Versión castellana: «Modelos de interdependencia político-económica», *Revista Española de Economía*, vol. VIII, número 2, págs. 455-477.

Dos de los más interesantes modelos parciales de interdependencia político-económica son los desarrollados por

— William D. Nordhaus: «The political business cycle», *Review of Economic Studies*, vol. 42, 1975, págs. 169-190.
  Versión castellana: «El ciclo político», *Revista Española de Economía*, vol. VIII, núm. 2, págs. 479-509.
— C. Duncan MacRae: «A political model of the business cycle», *Journal of Political Economy*, vol. 85, 1977, págs. 239-263.
  Versión castellana: «Un modelo político del ciclo económico», *Hacienda Pública Española*, núm. 52, 1978, págs. 240-257.

Una consideración crítica sobre la hipótesis de la miopía del votante utilizada en los modelos anteriores es presentada por

— Bruno S. Frey y Hans-Juergen Ramser: «The political business cycle: a comment», *Review of Economic Studies*, vol. 43, 1976, págs. 553-555.
  Versión castellana: «El ciclo de la política económica: un comentario», *Revista Española de Economía*, vol. VIII, número 2, págs. 511-514.

Un modelo completo de interdependencia político-económica basado en la hipótesis de maximización de votos por parte del gobierno es el elaborado por

— R. C. Fair: «On controlling the economy to win elections», *Cowles Foundation Discussion Paper*, 397, 1975.

La adaptación de un modelo macroeconómico completo como el anterior al supuesto de que el gobierno maximiza una función de utilidad más amplia aparece en

— B. S. Frey y L. J. Lau: «Towards a mathematical model of government behavior», *Zeitschrift für Nationalökonomie*, vol. 28, 1968, págs. 355-380.

Una solución analítica para el modelo anterior basada en la utilización de técnicas de simulación computacionales es presentada por

— Bruno S. Frey: «The Politico-Economic System: A Simulation Model», *Kyklos*, vol. 27, 1974, págs. 227-254.

Pueden encontrarse contrastaciones empíricas de este modelo para algunos países en varios trabajos de Frey y Schneider. Un resumen de los mismos se encuentra en

— Bruno S. Frey: «Politico-Economic Models and Cycles», *Journal of Public Economics*, vol. 9, 1978, págs. 203-220.

CAPITULO 6

LA JUSTICIA SOCIAL Y LA TEORIA DE LAS CONSTITUCIONES

Como consecuencia del análisis que hemos presentado sobre las características y el funcionamiento de los procesos destinados a satisfacer las necesidades individuales de los ciudadanos, no es difícil localizar una gran parte de los problemas que suscitan este tipo de procesos. Las dificultades surgen de la propia estructura y de la definición de los objetivos de las instituciones encargadas de llevar a la práctica las diversas etapas que componen, en su integridad, lo que hemos denominado proceso de elección pública o social.

Llegados a este punto aparece con claridad la necesidad de abordar un campo de estudio hasta ahora descuidado: el contexto en el que se adoptan las elecciones sociales. El objetivo de este enfoque será el de llegar a la definición de una serie de instituciones *justas*, que se encarguen de adoptar las decisiones colectivas, al margen de los resultados de este proceso y sin que, en ningún momento, pretendan alcanzar una situación en la que se maximice el bienestar social. Este enfoque supone la negación de los análisis habituales basados en la *función de bienestar social* y, en última instancia, constituye una seria crítica a la filosofía *utilitarista* imperante en la mayoría de los estudios realizados sobre estos temas.

La «Teoría de la Justicia» de John Rawls

Sin duda, el trabajo fundamental en esta línea de pensamiento es la *Teoría de la Justicia*, obra capital del filósofo norteamericano John Rawls. En su teoría, que puede calificarse como una contribución a la filosofía política, Rawls se aparta conscientemente de las doctrinas utilitaristas para generalizar y perfeccionar la teoría general del *contrato social*, basada en las aportaciones de Locke, Rousseau y Kant, pero dándole un nivel más elevado de abstracción. Ello ha permitido su aplicación a diversas disciplinas sociales, y le ha valido una especial atención por parte de la teoría económica en general y de la teoría de la elección pública en particular. Su análisis comienza con la definición de una serie de principios que han de regir la asignación de derechos y deberes, y la distribución de las ventajas sociales y económicas, entre los diversos componentes de la sociedad. Estos principios permiten el establecimiento de una estructura básica de la sociedad sobre la que pueda fundamentarse un *contrato social*. El dilema entre individualismo y justicia distributiva se resuelve mediante un consenso indirecto, a falta de un consenso directo, sobre los principios comunes de justicia. Para lograr este acuerdo se supone a los individuos iguales, libres y racionales, envueltos en un «velo de ignorancia» que es necesario para evitar que existan distintas capacidades de negociación entre los individuos y que éstas puedan sesgar, en uno u otro sentido, el contrato social. Esta situación, o *posición original*, constituye el punto de partida para el proceso de decisión conducente al contrato social, en condiciones de total imparcialidad.

Después de definir la posición original y sus características es preciso desarrollar los principios básicos que sustentan el contrato social, que Rawls diferencia en dos argumentaciones completamente independientes.

Siguiendo el enfoque planteado por el propio Rawls, y desarrollado posteriormente por autores como Müeller, abordaremos el estudio de la teoría de la justicia en dos etapas, de acuerdo con las consideraciones expuestas anteriormente.

El contrato social en la «posición original»

El concepto de contrato se refiere a un pacto, entre dos o más individuos, por el que se comprometen a realizar determinadas acciones en un plazo de tiempo dado a cambio de ciertas recompensas o sanciones, en el caso de cumplimiento o incumplimiento del mismo. El contrato social puede considerarse como un pacto *hipotético* entre la totalidad de los miembros de una comunidad. En él se estipulan los derechos y los deberes fundamentales de cada uno de los componentes de esa colectividad. No determina las instituciones ni establece los procedimientos para la adopción de las decisiones colectivas, sino que, a partir de unos valores humanos y morales fundamentales, propone una serie de principios que definan los derechos y las obligaciones de todos los miembros de la sociedad. Basándose en el conjunto de valores aceptados por la comunidad y plasmados en el contrato social, se inicia y desarrolla el funcionamiento del aparato político de la colectividad, con sus instituciones y procedimientos de adopción de decisiones. El contrato social puede utilizarse como fundamento teórico para desarrollar una teoría normativa y positiva de las democracias y, en particular, de las constituciones, en las que se recogen los principios fundamentales que rigen la vida de la comunidad.

Rawls utiliza la concepción del contrato social derivado deductivamente, en el que los principios básicos no se han pactado en un momento concreto, sino que son consecuencia de determinadas circunstancias. Al abandonar el acuerdo previo como base del contrato se interesa en determinar las circunstancias bajo las que se logra ese acuerdo hipotético, lo que supone una posición original caracterizada por el «velo de la ignorancia». El problema consiste en encontrar qué tipo de razonamientos, o principios generales, pueden conducir a un acuerdo común, plasmado en un contrato social hipotético, desde la posición original. Supongamos que existe un grupo de individuos que desean establecer las reglas de un juego de azar en el que van a participar. Antes del inicio del juego, cada participante ignora las cartas que recibirá, así como la destreza de sus competidores. Luego propondrá unas reglas neutrales, o imparciales, que aseguren la igualdad de oportunidades en-

tre todos los jugadores. El deseo de comenzar el juego puede actuar como incentivo para que los participantes se pongan de acuerdo en las reglas imparciales.

La concepción rawlsiana sigue este ejemplo y lo aplica para definir el marco del contrato social. Los atributos y las posiciones sociales de los individuos se reflejan en una distribución natural, debida al azar, y que, por lo tanto, no puede calificarse de justa ni de injusta. Lo que sí sería injusto es que la sociedad aceptara esta distribución aleatoria o que estableciera una serie de instituciones destinadas a perpetuar el *statu quo* imperante. O incluso a acentuar las desigualdades distributivas. Para evitarlo es preciso crear instituciones *justas* que tiendan a lograr una mejor distribución de las posiciones debidas al azar que ocupan los individuos en la sociedad. Un sujeto que, en un momento dado, pueda conocer su posición relativa y los beneficios que obtiene de ella estará en mejores condiciones para determinar qué principios le resultan más favorables. Por ello es necesario que todos los individuos carezcan de conocimiento sobre su posición social y sus atributos personales. Bajo el supuesto de un «velo de ignorancia» para todos los sujetos, éstos se encuentran en una «posición original» idéntica, en la que poseen la misma información acerca de los posibles efectos de las diferentes instituciones sobre su propia posición social. En esta situación de *statu quo* igualitario, o «posición original», se definirá el contrato social, en el que el concepto de *justicia* se introduce a través de la neutralidad, o imparcialidad, incorporada al proceso de decisión colectiva, mediante la igualdad en la información de que disponen todos los individuos en la posición original.

Al definir la clase de información ocultada por el «velo de la ignorancia», Rawls es muy estricto e incluye factores tales como el talento personal, la posición social, la renta, la riqueza, los gustos e incluso la generación a la que pertenece, el nivel de desarrollo económico y político de la sociedad, etc. Por lo tanto, en la posición original, la información de que disponen los individuos es muy general, con lo que es de esperar que los principios sobre los que se alcance un acuerdo global serán imparciales con respecto a las posibilidades futuras de los distintos sujetos. Puede afirmarse que la unanimidad sobre el contrato social se alcanza como consecuencia directa de la

igualdad en la posición original, ya que al disponer todos los individuos de la misma información puede esperarse que lleguen a las mismas conclusiones sobre los principios justos que deben incorporarse al contrato social.

Los principios de la justicia

En base a la situación descrita, la primera cuestión a dilucidar consiste en la definición de los razonamientos que puedan llevar al logro de un consenso generalizado sobre el contrato social. Los principios básicos de la justicia deben ser fácilmente comprensibles para todos los individuos y, a su vez, deben tener la simplicidad suficiente para que aumenten las posibilidades de llegar a un consenso o acuerdo sobre ellos. En la posición original, con la información de que dispongan los individuos, los principios fundamentales de un contrato social justo serán, según Rawls:

1.º Todos los individuos tienen el mismo derecho a una libertad máxima, compatible con las mismas libertades de los demás individuos. Cualquier conflicto entre libertad y ventajas económicas ha de resolverse preservando o reforzando la libertad. Estas ideas se conocen bajo el nombre de *principio de la libertad*.

2.º Las desigualdades sociales y económicas deben ser ordenadas de tal forma que se pueda confiar en que resultarán ventajosas para todos los individuos que componen la sociedad, y que se originan en cargos y posiciones sociales a las que todos los individuos tienen acceso. Cualquier conflicto referente a la distribución de los recursos debe resolverse a favor de los individuos peor dotados. Esta formulación define el *principio de la diferencia*.

La concepción de la justicia que subyace a estos principios puede expresarse de una forma más sintética: todos los valores sociales (libertad, oportunidades, dignidad, renta, riqueza, etc.) se han de distribuir igualitariamente en la sociedad, a no ser que una distribución desigual, de algunos o de todos los valores, sea ventajosa para todos los miembros de la sociedad. En la formulación de Rawls, los dos principios se adoptarán

en orden lexicográfico, es decir, que el primer principio siempre tendrá prioridad sobre el segundo. Esta ordenación se justifica si consideramos que, a medida que el nivel de bienestar y desarrollo de una sociedad se va incrementando, la importancia para el bienestar personal de la obtención de ventajas económicas y sociales adicionales disminuye con respecto a la necesidad de libertad, que, a su vez, aumenta al disminuir los obstáculos para el ejercicio de libertades iguales. A partir de cierto límites, no sería lógico que un individuo aceptara menores libertades a cambio de ventajas materiales superiores. A medida que se desarrolla la sociedad, la libertad adquiere características de un *bien de lujo* en las funciones de preferencias de los individuos, acentuándose su importancia con respecto a otro tipo de necesidades y alcanzando en determinado momento una posición preponderante sobre éstas.

Además de la ordenación de los dos principios de la justicia, Rawls también adopta una ordenación lexicográfica para las posiciones contenidas en el principio de diferencia. En concreto, se ordenan los niveles de bienestar de los individuos, desde los más bajos a los más altos, concediendo siempre preferencia a los primeros en cuanto a la maximización del nivel de bienestar, teniendo en cuenta que las desigualdades sólo pueden justificarse si mejoran el bienestar de los individuos menos favorecidos. En la medición del bienestar, Rawls se aparta de las teorías clásicas utilitaristas. Lo define no en términos de utilidad, sino en base a lo que denomina «bienes primarios» (derechos, libertades, oportunidades, poderes, renta y riqueza), que deben distribuirse en la sociedad. La generalidad de los principios incorporados al contrato social, su simplicidad y su referencia a bienes primarios distinguibles con objetividad, facilitan la determinación y aplicación del contrato social.

La aportación más renovadora, y la que mayor polémica ha suscitado, es el principio de la diferencia, según el cual la desigualdad económica y social es aceptable sólo cuando una mayor igualdad supusiera un perjuicio para los individuos menos favorecidos. Adoptando una terminología económica, esta estrategia puede asimilarse al *principio «maximin»* característico de la teoría de la decisión. Ante una situación en la que se le presenten a un individuo diversas opciones, con sus correspondientes recompensas, y las distintas probabilidades de obtener-

las, según el principio *maximin,* la estrategia que adoptará consistirá en escoger la opción que suponga una máxima recompensa mínima. Si existe una probabilidad, por pequeña que sea, de que la recompensa de una determinada opción sea nula, y aunque existan muchas probabilidades de obtener una compensación elevada, un individuo que siga la estrategia *maximin* desechará tal opción en favor de otra cuya recompensa mínima no sea nula. Es evidente el conservadurismo implícito que supone la adopción de este principio. Sin embargo, existen suficientes razones que justifican su introducción en el principio de la diferencia. En primer lugar, y bajo el supuesto del «velo de la ignorancia», los individuos carecen de los conocimientos y de los criterios necesarios para realizar los cálculos de probabilidades imprescindibles para escoger entre las distintas opciones. Ello explica que el principio *maximin* no tenga en cuenta las probabilidades de las diversas alternativas para adoptar la estrategia de decisión. Por otra parte, si se sigue la estrategia *maximin* se evita la posibilidad de que la búsqueda de ventajas adicionales termine por causar pérdidas importantes en el nivel de bienestar del individuo. Hay que suponer que las alternativas rechazadas implican la existencia de elevados niveles de riesgo.

En definitiva, se supone que la situación económica de la sociedad permite mejorar la posición de los menos favorecidos, a costa de pequeñas concesiones por parte de los más favorecidos. A medida que aumenta la prosperidad, la valoración relativa de la libertad con respecto a los bienes materiales aumenta y, a partir de cierto punto, la sociedad es lo bastante rica como para no aceptar opciones alternativas con probabilidades desconocidas.

Críticas al enfoque «contractual» de la justicia

La importante repercusión que ha tenido la teoría de la justicia de Rawls ha motivado la aparición de gran número de críticas hacia los diversos elementos que configuran su visión general de la justicia. La mayoría de ellas se han centrado en su característica más fuerte: su ambigüedad. Como ilustración expondremos el ejemplo elaborado por D. C. Müeller con res-

pecto al principio de la libertad. En virtud de la definición dada más atrás, cuando se produce un conflicto entre dos libertades, la menor de ellas debe ceder ante la superior. Supongamos dos libertades básicas: el derecho a la libre expresión y el derecho a la intimidad personal. Consideremos a un individuo *A* que, al ejercer su derecho de libre expresión, provoca que un individuo *B* se considere injuriado y atacado en su intimidad personal. Si actúa el «velo de la ignorancia», *A* y *B* desconocerán la posición que sostienen y podrán ponerse de acuerdo, en igualdad de condiciones, sobre cuál de las dos libertades tiene una menor importancia. Pero en el caso de que, por cualquier motivo, no alcancen un consenso, ni aun con la intervención de terceros, los principios rawlsianos no ofrecen los datos necesarios para lograr una conformidad.

Adicionalmente se presenta el problema de la aparición de conflictos entre las libertades básicas y las ventajas económicas. En efecto, si el ejercicio de la libertad de expresión de *A* puede producir la ruina financiera de *B*, existen razones para discriminar los derechos de *A*, con lo cual se estará incumpliendo el orden lexicográfico de los dos principios de la justicia. Podemos concluir que el primer principio, el principio de la libertad, carece del contenido específico necesario para convertirlo en guía de conducta, lo que equivale a decir que si el consenso no puede alcanzarse con seguridad en situaciones de este tipo desaparece el argumento principal a favor de esta interpretación.

Contra el principio de la diferencia se han suscitado críticas en cierta medida similares. Su aplicación supone ignorar, en principio, las posiciones de todos los individuos, excepto las de los más desafortunados, cuyo bienestar trata de maximizarse. La adopción de un acuerdo general exige la unanimidad acerca de la identificación de los sujetos más desafortunados. Si se adopta como criterio definitorio la riqueza, no existe ningún problema, pero si consideramos otros factores adicionales es más difícil identificar adecuadamente a los grupos más desfavorecidos. Además, en la posición original, los individuos disponen de ciertas informaciones que les permiten conocer, de alguna manera, la existencia de sujetos más y menos favorecidos, aunque no lleguen a tener información sobre el nivel de renta personal de unos y otros. Desde una postura

utilitarista puede pedirse la eliminación de ese conocimiento en la posición original, al igual que se elimina la información sobre probabilidades, excluyendo explícitamente la aplicación de los criterios utilitaristas. Sin embargo, los argumentos a favor del principio de diferencia permiten que un individuo, situado en una posición más favorable, pueda considerar que sus intereses no han sido tratados de forma imparcial en la posición original. Según esta visión, el contrato social y los argumentos que se aducen en su defensa parecen diseñados para conseguir la aceptación de un determinado grupo social, el integrado por los individuos peor situados, solución que no cumple con el principio de la imparcialidad como fundamento de la justicia.

De este análisis surge una cuestión muy importante: la definición del conjunto de bienes primarios. Si este conjunto es multidimensional, los individuos que se encuentran en la posición original tendrán que realizar comparaciones interpersonales de utilidad, cosa que Rawls trata de evitar. En el caso de que no se logre una unanimidad absoluta en la ponderación que debe darse a cada uno de los componentes del conjunto de los bienes primarios y en la definición de sus unidades de medida, no existirá ningún acuerdo posible sobre la identidad de los individuos menos favorecidos. Y está claro que sin un acuerdo de este tipo resulta imposible la materialización del principio de la diferencia. Además, los problemas de cumplimiento de los dos principios, y en particular del principio de la diferencia, llevan a la no consideración del bienestar de todos los individuos que no pertenecen a un grupo único, puesto que la discusión del principio se produce en términos de comparación entre *ricos* y *pobres*, es decir, entre los más favorecidos y los menos favorecidos.

Sin embargo, es posible que, a pesar de las críticas expuestas sobre el contrato social rawlsiano, existan suficientes argumentos para mantener la validez de los dos principios de la justicia. Recordemos que ambos principios se basaban en la visión de la justicia como imparcialidad, característica de la posición original, y del acuerdo social unánime que se genera a partir de tal posición. Es necesario determinar si la posición original supone realmente la imparcialidad con respecto a los principios de justicia rivales. Los principios a adoptar depen-

derán, en esa posición, de la concepción particular del bien social, lo que podría llevar a un conflicto si Rawls no evitara esa posibilidad eliminando las concepciones individuales mediante el «velo de la ignorancia». Aquí es donde surge el problema, puesto que al negar a los individuos el conocimiento de su propia concepción del bien social es posible que, a partir del contrato social, se establezcan instituciones que contradigan los principios éticos y morales de los sujetos.

El principio de la diferencia también se ve afectado por los supuestos que implican la posición original. Se supone que los individuos lo ignoran todo sobre los bienes primarios y sobre la estructura económica de la sociedad. Por lo que, necesariamente, deberán ignorar las etapas intermedias y los principios de justicia que las rigen, para interesarse en el resultado final del proceso: la distribución final de los bienes primarios. Robert Nozick señala que, en estas circunstancias, la consideración de los principios que regirán el proceso de interacción social y económica se excluye del análisis del problema. En particular, Nozick se refiere a la cuestión de la justicia distributiva y al hecho de que se excluya la consideración del principio de la *potestad*, según el cual los individuos tienen determinados derechos sobre sus posesiones, siempre que las hayan obtenido por medios legítimos. La elección de dicho principio implicaría la posesión de algunos conocimientos sobre el funcionamiento de la sociedad y su estructura económica. Información de la que se carece en virtud del «velo de la ignorancia» que caracteriza a la posición original.

En cualquier caso, las críticas a la teoría de Rawls no están destinadas a impugnar su relevancia científica; únicamente tratan de demostrar que, aun en el supuesto de que se logre un acuerdo unánime sobre la generalidad de los principios de la justicia, pueden aparecer conflictos relacionados con la interpretación de estos principios y con su aplicación. Lo que puede dar lugar a la aparición de cierta inconsistencia entre los principios considerados.

Es preciso tener en cuenta que el propio Rawls es consciente de que ninguna sociedad puede encontrarse en una situación contractual semejante. Su teoría es un instrumento teórico, válido para aislar determinadas posiciones de fuerza y ciertos intereses creados, con el fin de derivar unos principios impar-

ciales de justicia que puedan gobernar el funcionamiento de la organización social en el mundo real.

La función de bienestar social «utilitarista»

A partir de la obra de Rawls han aparecido en la literatura una serie de enfoques alternativos sobre la teoría de la justicia social, que adoptan la idea de imparcialidad y la regla de unanimidad como principios fundamentales. Una de las teorías alternativas más interesantes es la debida a John C. Harsanyi, que utiliza el principio de imparcialidad para establecer una función *justa* de bienestar social en base a un acuerdo contractual. Su enfoque es claramente individualista y en él distingue entre las preferencias *personales* de un individuo y sus preferencias *morales o sociales*. Las primeras son utilizadas en la vida diaria, mientras que las segundas sólo se utilizan en ocasiones especiales, ante determinadas decisiones. En estos términos, el individuo debe ponderar las consecuencias de su decisión sobre sus congéneres, y ello le exige la realización de comparaciones interpersonales de utilidad.

El acuerdo contractual, desde el enfoque utilitarista, supone que todos los individuos llegan a un pacto sobre el establecimiento de un conjunto de instituciones que maximicen la suma de las utilidades individuales de todos ellos, manteniendo el supuesto de que existen las mismas probabilidades para cada uno de esos individuos. Al ponderar, de forma imparcial, la utilidad de cada individuo en el resultado final se solventan algunos problemas suscitados por la teoría de Rawls. Sin embargo, el hecho de que la totalidad de los sujetos estén de acuerdo con un determinado tipo de redistribución no garantiza que ésta sea precisamente la que maximiza el bienestar social. Es perfectamente posible que un individuo considere que se ha visto perjudicado por la distribución. En tal caso, el que su participación social fuese determinada por una ponderación proporcional de la función de utilidad propia, y de las de los demás, y la existencia de una misma probabilidad que la de los demás, para encontrarse en la posición de cualquier otro y para tener la misma función de utilidad, son argumentos que no se pueden presentar contra la evidencia de que se ha

alcanzado una situación que no supone una maximización del *bienestar social*.

Si tenemos en cuenta que lo que todos los autores buscan es un método general, sobre la problemática de la elección social, que sea aceptado unánimemente y que permita la adopción de acuerdos en las decisiones colectivas reales, puede apreciarse que tanto el enfoque contractualista como el utilitarista *tratan de obtener una base ética para su análisis*, mediante la introducción del criterio de que las elecciones sociales deben adoptarse con imparcialidad, para lo cual se supone que las personas que adoptan tales decisiones ignoran su posición futura como consecuencia de los procesos que emprendan. Esta actitud imparcial requiere que los individuos establezcan comparaciones interpersonales de utilidad. La diferencia esencial entre las teorías examinadas consiste en que para los utilitaristas es posible determinar *los niveles subjetivos de utilidad* de cada ciudadano, bajo distintos estados sociales, pudiendo utilizarse esta información para realizar las elecciones sociales. Desde un punto de vista alternativo puede apreciarse que, en la teoría contractual, las condiciones que regirán el funcionamiento de la sociedad se establecen mediante el mutuo acuerdo entre los individuos, mientras que la teoría utilitarista supone que los principios fundamentales de la justicia pueden determinarse sin necesidad de especificar, previamente, bajo qué circunstancias y mediante qué procedimientos se alcanzará un consenso entre los individuos para establecer acciones colectivas.

Si aceptamos la crítica que considera a la posición original como un instrumento utilitarista, a partir del que pueden realizarse comparaciones interpersonales de utilidad, en base a determinados juicios de valor, el principio *maximin* o principio de la diferencia supone la aceptación de que existe una aversión absoluta al riesgo por parte de los individuos. Hipótesis poco realista como explicación del comportamiento social. Por otro lado, si suponemos que un individuo adopta la estrategia *maximin* y siente aversión al riesgo, el enfoque utilitarista supone una ponderación de los distintos índices de utilidad individuales repetidamente, lo que nos conducirá a la elección de un estado social que maximizará el bienestar social del individuo peor situado de la sociedad. Dicho enfoque presenta el

problema de determinar hasta qué punto pueden obtener los individuos la suficiente información como para establecer comparaciones entre sus distintos niveles de utilidad y, además, resulta necesario que los individuos adopten una actitud imparcial para especificar las ponderaciones de las utilidades individuales, lo que implica una posición común frente al riesgo. En este sentido, y tal como vimos anteriormente con la dificultad para ofrecer argumentos válidos a un ciudadano insatisfecho, la simplicidad de la concepción de Rawls aparece como una importante ventaja comparativa. Siguiendo a A. K. Sen, el planteamiento del problema puede formularse en términos más técnicos. La función de bienestar utilitarista requiere la realización de comparaciones interpersonales de utilidades cardinales de los individuos, mientras que un contrato social basado en el principio *maximin* sólo implica la comparación de niveles de utilidad medidos ordinalmente. En su momento ya comentamos las dificultades que suponía la comparación de utilidades interpersonales en términos cardinales. Es fácil suponer la complejidad de una función de bienestar social cuyo funcionamiento esté basado en la existencia de un acuerdo general sobre un conjunto de comparaciones interpersonales de utilidades cardinales.

La teoría económica de las constituciones

Las ideas de Rawls, Harsany y otros autores que se han interesado por las cuestiones relativas a la justicia social han supuesto una serie de aportaciones básicas para el estudio de las acciones colectivas, pero incluso si se rechazan los principios que se derivan explícitamente de sus trabajos, sigue siendo interesante su planteamiento del problema sobre *cómo* deben adoptarse las decisiones colectivas y sobre cuáles son las implicaciones de dichos procesos sobre el funcionamiento de los sistemas democráticos en la realidad. La aplicación del concepto de imparcialidad al análisis de la adopción de las decisiones colectivas, desde un enfoque más positivista, ha sido realizada por James M. Buchanan y Gordon Tullock. Estos autores han elaborado una teoría del gobierno constitucional en la que la constitución se redacta en condiciones similares a las descritas

por las teorías examinadas. No obstante, el propio Buchanan y W. C. Bush cuestionaron en su momento la estabilidad de las sociedades basadas en el contrato social rawlsiano, ya que existe la posibilidad de que la determinación de los principios básicos en la posición original, o «fase constitucional», carezca de efectividad, al no darse una mayoría de individuos que apoyen tales principios en el período posterior al establecimiento del acuerdo, o «fase postconstitucional». Otra de las cuestiones planteadas era la aceptación del principio de la diferencia en la posición original, señalando que no existía evidencia de su aceptación unánime por parte de todos los individuos. Los criterios de imparcialidad y justicia pueden ser satisfechos por gran cantidad de principios particulares, sin que parezca existir ningún procedimiento que permita seleccionar el «mejor», o los «mejores», de entre estos principios.

Recogiendo los planteamientos de Hobbes, Locke, Montesquieu y otros grandes filósofos políticos, Buchanan se pregunta qué derechos pueden legitimar a algunos seres humanos para que gobiernen a todos los demás. El rechazo de tales argumentos supondría un comportamiento individualista generalizado que conduciría a una situación de anarquía. Sin embargo, desde una óptica realista, una sociedad de este tipo conduciría a una situación en la que cualquier individuo valoraría lo suficientemente una serie de valores fundamentales, tales como la vida y la propiedad, como para estar de acuerdo con la suscripción de un tipo de contrato con un ente superior, el gobierno, que le garantizará la salvaguardia de dichos valores. Para evitar que el gobierno actuara indiscriminadamente en su propio beneficio, se consideró la necesidad de establecer contratos constitucionales que limitaran las actividades del poder ejecutivo. Sin embargo, la existencia de garantías constitucionales sobre la celebración de elecciones libres y periódicas no evitaba que los gobiernos incumplieran el contrato «tácito» que habían establecido con sus ciudadanos. La teoría de las constituciones vuelve a plantearse los problemas que habían estudiado los filósofos del siglo XVIII, pero actualizándolos en función de la experiencia acumulada sobre el comportamiento de los gobiernos. Así, se trata de encontrar respuesta a preguntas como: ¿de qué manera puede limitarse la actividad del gobierno?; ¿qué parte de los recursos y del producto nacional debe

ponerse a su disposición, a través de mecanismos políticos?; ¿qué tipo de mecanismos deben establecerse, a nivel constitucional, para regular el proceso de adopción de decisiones públicas?; ¿qué condiciones deben definir y controlar el funcionamiento de los sistemas electorales? Para encontrar respuestas adecuadas a estas y a otras cuestiones similares es necesario elaborar un análisis de tipo positivo sobre el funcionamiento de las instituciones políticas y sobre su regulación por vía constitucional, al objeto de que sea posible realizar predicciones sobre su comportamiento. En virtud de lo expuesto, la construcción de una teoría de las constituciones no puede llevarse a cabo sin elaborar previamente una teoría sobre el funcionamiento de las instituciones políticas.

En esta línea se sitúa el estudio realizado por Buchanan y Tullock con el fin de analizar los fundamentos lógicos sobre los que puede establecerse una democracia constitucional. El marco que utilizan para su estudio se asemeja a las situaciones, o posiciones, originales contempladas por otros autores. Se supone, en principio, que todos los individuos tienen un cierto grado de incertidumbre sobre su situación futura en la sociedad y que, siguiendo un comportamiento racional, estarán dispuestos a establecer unas reglas de comportamiento que ponderen la situación de todos los individuos. En la etapa constitucional, un individuo utilitarista es consciente de que tiene las mismas probabilidades de ocupar una determinada posición social que cualquier otro, por lo que en la determinación de las reglas a incorporar a la constitución se guiará por el principio de la imparcialidad. En este sentido, las reglas constitucionales pueden interpretarse como fundamento de una función de bienestar social de tipo utilitarista.

El desarrollo de una teoría económica general de las constituciones exige el análisis de los procesos de elección entre una serie de instituciones encargadas de reflejar y de llevar a la práctica las decisiones colectivas. El objetivo fundamental es la definición de unos criterios que permitan determinar la selección óptima de reglas de elección social que integran la constitución. La importancia de que la constitución sea elegida directamente por los individuos es evidente, ya que están en juego las reglas de decisión básica que determinarán el funcionamiento de la vida política de la sociedad. Al estar condicio-

nada la valoración de las reglas constitucionales por la incertidumbre sobre la utilidad a obtener en el futuro, se asegura el desconocimiento por parte de los individuos de una serie de características que podrían discriminar contra una igualación de las utilidades futuras. Si a esta incertidumbre le sumamos el hecho de que, en principio, los individuos son indiferentes respecto a la elección entre varias situaciones, el bienestar social *vendrá* determinado por la suma de las utilidades de todos los individuos que componen la sociedad, debidamente ponderadas. Podemos resumir el anterior desarrollo diciendo que si existe uniformidad en la opinión y unanimidad en el proceso de elección, la constitución representará un contrato social en el que se determinan las reglas de la *acción colectiva*, teniendo en cuenta que tales características pueden deducirse directamente de la existencia de la incertidumbre, o de la igualdad, de las probabilidades iniciales que supondría la existencia de un «velo de ignorancia».

La elección de las reglas para la toma de decisiones colectivas

A partir de estos principios básicos, Buchanan y Tullock elaboran una teoría económica generalizada de las constituciones, que expondremos de forma resumida en las siguientes páginas. Nuestro propósito es analizar la conducta del individuo ante el problema de la elección entre distintas reglas para la toma de decisiones colectivas. Para ello, el método empleado consistirá en medir los posibles beneficios derivados de una acción colectiva, en términos de las reducciones en los costes que afectan al individuo que adopta la decisión, como consecuencia del comportamiento de los otros sujetos. Está claro que cualquier acción colectiva supone unos determinados costes para cada individuo, cuando menos en términos del tiempo y del esfuerzo dedicados a la adopción de la decisión y a la búsqueda del acuerdo con otros sujetos. La participación en la actividad colectiva es costosa para el individuo, que si actúa racionalmente tendrá en cuenta este factor *en* el *período de* la elección constitucional. Para determinar la elección de las reglas constitucionales *óptimas* nos será útil definir dos tipos de *funciones* de costes: la función de costes externos y la función de costes de la toma de decisiones.

La *función de costes externos* relaciona los costes que un sujeto espera soportar (con respecto a una determinada acción colectiva), como consecuencia de las acciones de los otros individuos, con el número de éstos que hace falta para llegar a un acuerdo sobre la decisión colectiva del grupo. Podemos expresar la función del siguiente modo:

$$C_i = (N_a) \text{ para } i = 1, 2, 3, \ldots\ldots, N$$

en donde C_i representa el valor presente de los costes esperados para un individuo por la acción de los otros N elementos que componen la sociedad, y N_a representa el número de individuos necesarios para llegar a un acuerdo sobre la decisión final, número que, lógicamente, será igual o menor que el de individuos de la colectividad ($N_a \leqslant N$).

La función definida representa exclusivamente los costes externos, es decir, los costes esperados de las acciones a emprender para lograr el acuerdo. En condiciones normales será una función decreciente, puesto que cuando mayor sea el número de personas necesarias para lograr el acuerdo disminuirán los costes negativos esperados para una sola persona. Si la adopción de decisiones debe realizarse según la regla de la unanimidad, cada individuo puede impedir que los otros le impongan costes externos, o sea, acciones colectivas desfavorables para él; por lo tanto, los costes esperados para el individuo serán nulos.

La función de costes externos puede representarse gráficamente en función de las dos variables consideradas en el problema, los costes y el número de individuos.

En el eje de abscisas se mide el número de individuos necesarios para adoptar una decisión sobre la acción colectiva, y en el eje de ordenadas se mide el valor actual de los costes externos esperados. Por su propia definición, la curva de costes externos será decreciente, hasta llegar a unos costes nulos en el punto en el que se alcanza un acuerdo entre todos los miembros de la sociedad. Cualquier punto de la curva representa los costes externos que un individuo espera soportar ante una determinada acción colectiva emprendida por cualquier otro sujeto. Si suponemos que la toma de una decisión colectiva puede realizarla un solo individuo, existirá un gran número

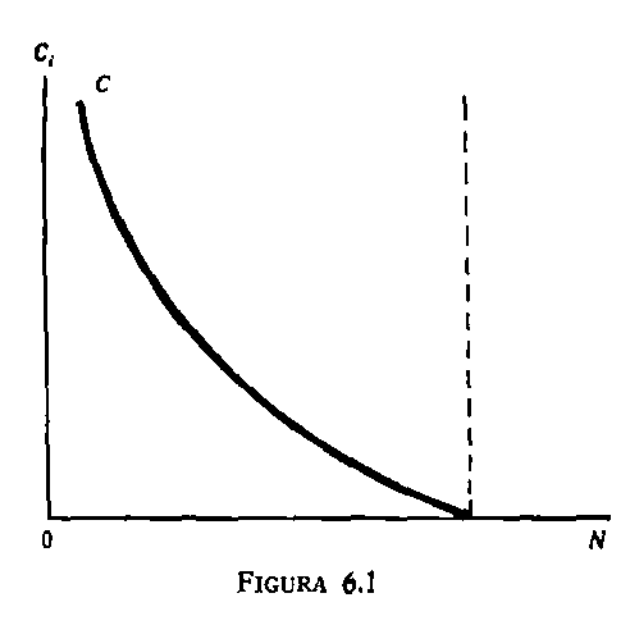


FIGURA 6.1

de acciones tomadas por otras personas que serán desfavorables para un sujeto y que le impondrán unos costes: los costes externos que estamos considerando. Está claro que la regla de toma de decisiones comentada, según la cual cualquier individuo puede determinar la acción colectiva, es un caso extremo que raramente se da en la realidad. No obstante, en aquellos procesos mediante los que la asamblea legislativa determina una actuación en orden a satisfacer la demanda popular de un servicio público, los resultados se asemejan bastante a los que se alcanzarían bajo el supuesto anteriormente utilizado.

Situándonos en la curva *C*, a medida que nos desplazamos hacia la derecha disminuyen los costes externos esperados. Si la adopción del acuerdo requiere que sean dos personas y no una las necesarias para llegar a un consenso, serán menores las acciones colectivas perjudiciales que un individuo espera sufrir. Cuanto mayor sea el número de individuos necesario para adoptar el acuerdo, disminuirán las posibles acciones negativas para un individuo y, por lo tanto, sus costes externos, hasta llegar al punto en el que sean necesarios todos los miembros de la sociedad para adoptar el acuerdo, lo que equivale

a decir que con la regla de la unanimidad se asegura la desaparición de los costes externos.

La segunda relación que nos interesa definir para seguir avanzando en el análisis es la *función de costes de la toma de decisiones.* Una exigencia presente en cualquier proceso destinado a adoptar una decisión colectiva es la de que alguno, o algunos, de los individuos de la sociedad deben participar en dicho proceso. Por lo tanto, cualquier individuo soportará unos costes derivados de la búsqueda de la decisión, del esfuerzo de realizar su elección, y los costes objetivos para lograr un acuerdo entre varias personas. Si bien es difícil determinar los costes del esfuerzo subjetivo que supone para un individuo elegir su decisión, está claro que siempre que se necesiten dos o más personas para lograr el acuerdo sobre una determinada decisión, exige un esfuerzo (incluyendo el factor tiempo) para asegular el consenso. Formalmente podemos representar esta función de la siguiente forma:

$$D_i = f(N_a) \text{ para } i = 1, 2, 3, \ldots\ldots, N$$

en donde el subíndice i representa a los individuos, siendo N el número de individuos que componen la sociedad, N_a es el número de individuos necesarios para llegar a un acuerdo (siendo N_a igual o inferior a N) y D_i expresa el valor actual de los costes en los que incurre un individuo que participa en la adopción de un conjunto de decisiones. A medida que aumente el número de individuos que se necesita para llegar a un acuerdo, los costes se incrementarán, como consecuencia de la mayor complejidad de las negociaciones. La función será creciente, y cuanto más nos acerquemos a la exigencia de la unanimidad, mayores serán los incrementos esperados en los costes de la toma de decisiones. En la situación de unanimidad, cada persona tiene un poder decisivo con su voto sobre la decisión colectiva (por la posibilidad de ejercer el derecho de veto), por lo que los costes tenderán a infinito. Cuando la situación considerada está muy próxima a la unanimidad, la negociación del voto se convertirá en una cuestión estratégica, basándose en criterios altamente racionales, puesto que los costes derivados de la negociación tenderán a ser considerablemente elevados.

La representación gráfica de la función de costes de la toma de decisiones aparece en la siguiente figura:

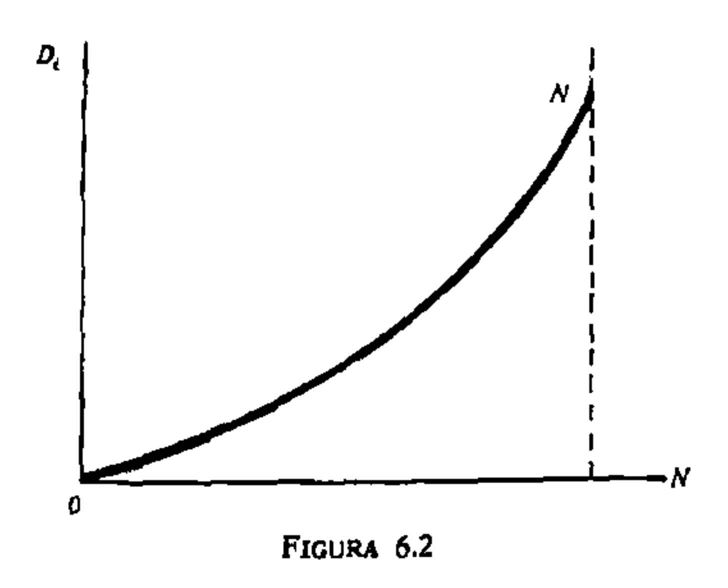


FIGURA 6.2

En el eje de abscisas se representa el número de individuos requeridos para tomar la decisión colectiva, y en el eje de ordenadas, el valor actual de los costes esperados por la toma de decisiones colectivas. En realidad, con la regla de unanimidad, cada individuo ejerce un *monopolio* sobre un requisito esencial para la adopción de un acuerdo (su aceptación), por lo que cada persona puede albergar la pretensión de monopolizar el beneficio completo del acuerdo para sí misma. Sería necesario llevar a cabo negociaciones destinadas a que todos los individuos aceptaran unos beneficios más reducidos a cambio de su consenso, lo que *a priori* parece casi imposible. De forma análoga a la utilizada con la función de costes externos, la situación analizada constituye un caso extremo, pero condiciones muy similares se darán cuando el número de individuos necesarios para llegar al acuerdo se aproxime al número total de miembros de la sociedad. Considerando una situación cercana al origen de coordenadas, un acuerdo a adoptar supone unos costes de negociación mínimos, por lo que resulta factible alcanzarlo sin excesivos problemas, a través de la conciliación de

las diversas estrategias individuales. En condiciones cercanas a la unanimidad, las inversiones en la negociación estratégica serán grandes y los costes esperados muy altos, cosa que dificultará enormemente el proceso de elección colectiva y la consecución de un acuerdo final.

Mediante el empleo de las dos funciones expresadas que relacionan los costes esperados de un individuo con el número de personas requeridas para adoptar la decisión, podemos determinar las reglas óptimas que guiarán la elección del sujeto. Un individuo que actúe de forma racional, tal como lo hemos venido considerando hasta ahora, ante una elección de tipo constitucional tratará de escoger una regla para la adopción de decisiones colectivas que *minimice* el valor actual de los costes esperados que debe soportar. Hemos visto que el proceso que conduce a la elección de una decisión colectiva comporta dos tipos de costes para el individuo, por lo que, actuando racionalmente, tratará de minimizar la suma de los costes externos esperados y de los costes esperados de la toma de decisiones. Como hemos definido ambas funciones con respecto a la misma variable (el número de individuos que se requiere para alcanzar el acuerdo), el procedimiento geométrico de agregación consistirá en sumar *verticalmente* las dos funciones de costes.

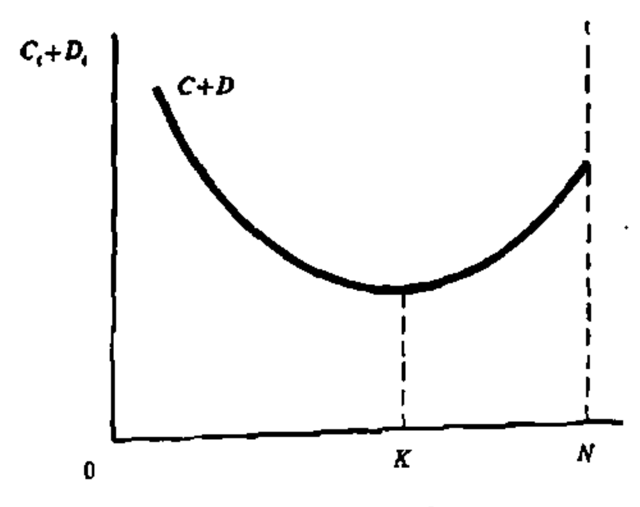


FIGURA 6.3

La figura anterior representa el resultado geométrico del proceso, con la definición de una curva de costes totales $(C+D)$ en función del número de individuos N. El punto mínimo de dicha curva representa la regla óptima de adopción de decisiones colectivas para un individuo, en función de sus expectativas y de las alternativas consideradas, puesto que supone el *coste total* más pequeño posible en que puede incurrir en esas circunstancias. La regla elegida supondrá que, en el punto mínimo, serán necesarios K individuos de los N que componen la sociedad para que se determinen los acuerdos sobre la toma de decisiones colectivas.

El proceso a través del cual un individuo se ve en la necesidad de participar en la búsqueda de una regla para la toma de decisiones colectivas es consecuencia lógica del funcionamiento de cualquier ente comunitario. Como consecuencia del comportamiento de los otros individuos, cada uno de ellos, en particular, soportará unos costes externos derivados de su pérdida de bienestar. Si desea que esta pérdida le sea reconocida y compensada, su acción racional consistirá en un intento de organizar (junto con otros individuos) la actividad colectiva, en base a acuerdos entre los mismos. Para maximizar su bienestar, cada individuo deberá realizar contratos voluntarios para eliminar sus costes externos, o tendrá que aceptar unas disposiciones constitucionales que rijan las decisiones colectivas. Es indudable que la aceptación de un marco constitucional supone una restricción sobre la libertad privada del individuo, que se reflejará en la existencia de costes asociados a determinadas acciones colectivas, de consecuencias colectivas para él. Conociendo esta posibilidad, el individuo racional intentará establecer unos acuerdos contractuales orientados a la definición de procesos constitucionales que le resulten favorables, para eliminar los costes externos que se derivan de las acciones colectivas. Desde este punto de vista, la regla de unanimidad es la única que le permite a un individuo asegurarse de que las acciones de los demás nunca le impondrán costes externos, ya que, para ser aceptada, cualquier acción debe gozar de su consentimiento. Sin embargo, también debe considerar los costes que supone la toma de decisiones bajo la regla de la unanimidad, y ha de tener en cuenta que a medida que el grupo social sea más amplio, los costes de la negociación que

se requiere para llegar al acuerdo tenderán a ser superiores al límite hasta el que el individuo esté dispuesto a llegar. En definitiva, el individuo debe realizar un cálculo comparativo entre los costes y los beneficios esperados para elegir la regla de decisión colectiva más favorable a sus intereses.

El análisis anterior es útil para describir el comportamiento de un individuo ante el problema de la elección de las reglas de decisión social, o colectiva, más adecuadas para sus intereses. Pero si queremos describir el comportamiento de todos los individuos ante el problema constitucional será necesario establecer una serie de reglas que nos permitan combinar las decisiones individuales. Para no complicar excesivamente el análisis, Buchanan y Tullock consideran que, a nivel agregado, esto es, constitucional, se mantiene la regla de la unanimidad. Otro aspecto del análisis a tener muy en cuenta es la presunción de que el individuo se enfrenta a la incertidumbre sobre cuál será su posición en el proceso de adopción de las decisiones colectivas, que se llevarán a la práctica con posterioridad a la obtención del acuerdo. El individuo no puede tener la certeza de que se verá beneficiado o perjudicado por una acción colectiva, lo que le llevará a suponer que en ocasiones estará entre los favorecidos por la decisión y en otras ocasiones entre los perjudicados. Su comportamiento racional le inducirá a elegir reglas que maximicen el bienestar de un individuo frente a una serie de decisiones colectivas, sobre distintos temas, distribuidas aleatoriamente. Dicha incertidumbre existirá, con toda probabilidad, en cualquier etapa de la discusión constitucional, hecho que puede probarse ante la dificultad de que se cumplan las condiciones necesarias para que un individuo esté en situación de manipular a su favor las reglas constitucionales.

Es conveniente introducir en el contexto presente una importante matización, y es que la discusión entre individuos racionales para el establecimiento de constituciones democráticas sólo puede realizarse bajo determinadas condiciones que deben ser definidas con precisión. En primer lugar, es necesario que los individuos que participan en el proceso de elaboración de la constitución estén en condiciones de *igualdad*, que sólo pueden asegurarse si existe una aceptación de las diferentes características externas de los individuos. El requisito de la

igualdad puede darse en comunidades integradas por grupos de individuos con situaciones económicas y sociales muy diversas, siempre y cuando se garantice la movilidad entre los grupos, pues en ese caso las posibles coaliciones entre algunos núcleos de poder serán temporales, evitando la posibilidad de que las coaliciones permanentes rompan la supuesta «igualdad» entre los individuos.

Del análisis anterior pueden derivarse una serie de conclusiones que vamos a comentar brevemente. Ante todo, es indudable que el individuo racional elegirá más de una regla de toma de decisiones colectivas, por lo que es racional tener una constitución. Si sólo se eligiera una regla de decisión, no cabría hablar de constitución en el sentido normal del término. Hecha esta consideración fundamental, una de las implicaciones más importantes que se deduce del análisis es la de que en ninguna de las distintas situaciones que hemos contemplado se ha podido obtener la evidencia de que una de las reglas de toma de decisiones sea la más adecuada. Ninguna de las distintas posibilidades de la regla de la mayoría es, *a priori*, superior a las otras. Se ha demostrado que la regla de la unanimidad es la única que garantiza a un individuo una protección adecuada contra los perjuicios que le suponen las acciones de los otros. Una vez descartada la regla de la unanimidad, no es posible establecer diferencias sustanciales entre las demás reglas; la elección racional dependerá de la valoración individual de los costes esperados.

Se advierte también que existe una relación entre la proporción de individuos necesaria para el acuerdo y la importancia económica estimada de la acción colectiva a emprender. Cuanto mayor sea la trascendencia económica de la decisión, mayores serán los perjuicios posibles de la acción, calculados por el individuo, y más se sentirá inclinado a elegir reglas más restrictivas para la elección social sobre dichas cuestiones. Como conclusión de nuestro repaso sobre la teoría económica generalizada de las constituciones, hay que insistir en el hecho de que en todo momento se ha puesto el acento sobre las normas que guían la elección, por parte del individuo, de las distintas reglas de toma de decisiones colectivas, evitando introducir en el análisis los conceptos de «bien común» o «bienestar

social», con la carga implícita de juicios de valor que supone su propia definición.

Extensiones y aplicaciones de la teoría constitucional

El planteamiento del problema y la metodología del contrato social permiten su aplicación a un amplio número de etapas del proceso político. Rawls señala, concretamente, la posibilidad de aplicar su teoría a la etapa constitucional, la parlamentaria, la administrativa y la judicial. El procedimiento consiste en disminuir paulatinamente los conocimientos ocultados por el «velo de la ignorancia», facilitando la información relevante en cada etapa del proceso, con el fin de que los individuos puedan adoptar las decisiones colectivas más adecuadas a sus intereses, aunque preservando siempre el conocimiento de las posiciones y preferencias individuales para mantener el criterio de imparcialidad y los dos principios de la justicia. El contrato social se convierte en el fundamento ético de la constitución y de las posteriores etapas de las actuaciones políticas.

En la fase constitucional se considera una posición original en la que se redacta una constitución, *hipotética y justa,* de forma análoga a la redacción del contrato social en la etapa previa. De la comparación entre esta constitución y las constituciones reales puede deducirse el grado en que estas últimas están de acuerdo con los principios éticos fundamentales definidos en la constitución hipotética.

En contraste con las teorías «contractualistas» y «utilitaristas», la teoría de Buchanan y Tullock presenta un carácter positivista, sin descuidar la normatividad implícita en la unanimidad alcanzada en la determinación de la constitución. Quizá la aportación más relevante de su análisis sea la distinción conceptual entre la etapa constitucional y la etapa parlamentaria, en los procesos democráticos de adopción de decisiones. Si es posible alcanzar un acuerdo unánime en la etapa previa a la constitucional, en esta fase podrán elegirse una serie de reglas que permitan que los individuos, en la etapa parlamentaria, estén en condiciones de negociar en base a sus propios intereses, conociendo plenamente sus preferencias y sus posiciones. Por lo tanto, cualquier tipo de acción tendente a alterar

la distribución «natural» de los bienes primarios entre los distintos individuos deberá realizarse en la etapa constitucional. En ésta, si se supone previamente que existe un acuerdo generalizado sobre los derechos de propiedad de los bienes primarios y sobre su redistribución, es posible que los individuos dispongan de una información completa. Porque las decisiones a adoptar en la etapa parlamentaria se referirán entonces sólo a mejoras en la asignación de los recursos. Todo ello como consecuencia de que la incertidumbre existente en el individuo le lleva a buscar reglas constitucionales ventajosas para todos los sujetos y los grupos sociales. Pese a lo cual, en su teoría económica de las constituciones, Buchanan y Tullock no defienden la aplicación de la regla de unanimidad en la etapa parlamentaria, sino que estudian la manera de determinar una *mayoría óptima*, en función de los costes asociados al proceso de decisión. Su enfoque presenta, no obstante, una importante limitación: la ausencia del estudio sobre el proceso de redacción de la constitución y sobre el procedimiento de selección de los miembros de la asamblea constituyente, cuestiones ambas de gran interés para el análisis de etapas políticas posteriores.

Del debate desarrollado a partir de la obra de Rawls parece deducirse que es poco probable que se logre un consenso general sobre una serie de principios abstractos que sean lo suficientemente específicos como para resultar significativos. Las diversas teorías existentes no han conseguido llegar a un acuerdo sobre los principios fundamentales de la justicia ni sobre cómo alcanzar el consenso, pero sí han señalado que es imprescindible un *consenso* sobre las reglas y los principios básicos que definen una sociedad, aunque existen divergencias sobre los objetivos para los que se requiere el acuerdo unánime. Según el enfoque del «contrato social» (al que Buchanan ha aportado, recientemente, una línea de análisis alternativa mostrándose favorable a la concepción rawlsiana), la necesidad del acuerdo unánime está referida a las instituciones políticas y sociales que delimitarán las posibilidades de actuación de los individuos. Mientras que el enfoque «utilitarista» insiste en la consecución de un acuerdo unánime de todos los individuos sobre el estado social óptimo que prefieren, tomando la significación normativa del concepto de bienestar social.

De hecho, en la actualidad ya no es posible referirse a las teorías de la justicia y de las constituciones como meras construcciones teóricas destinadas a una discusión de carácter abstracto entre especialistas. En los últimos años se han realizado algunas aportaciones muy interesantes en orden al establecimiento de una *constitución fiscal*, destinada a restringir el grado de poder del Leviatán estatal. Su formulación se basa en el análisis de una serie de reglas y procedimientos que puedan introducirse en la constitución para definir los límites del poder impositivo del gobierno sobre sus ciudadanos en las modernas sociedades occidentales, y que incluyen algunas restricciones sobre el nivel y sobre la estructura de la imposición, a través de un conjunto de reglas fiscales constitucionales. La teoría de las constituciones fiscales ha sido desarrollada principalmente por James Buchanan y Geoffrey Brennan. El marco analítico que propugnan estos autores es el definido por John Rawls, aunque consideran variantes menos extremas, como la propuesta por Buchanan y Tullock. Se consideran las restricciones fiscales, o impositivas, que puedan satisfacer el criterio contractualista, teniendo en cuenta que pueden existir otros conjuntos de restricciones adecuadas que pudieran sustituir, total o parcialmente, al conjunto de reglas fiscales examinadas. Ante las variadas restricciones constitucionales sobre los poderes fiscales del Estado que pueden implantarse, el criterio a emplear para realizar su valoración normativa será el expuesto a lo largo del capítulo para la elección individual de las reglas constitucionales basadas en el principio del contrato social. Las posibilidades de este procedimiento se pusieron de relieve en el análisis de las restricciones fiscales sobre el poder de la burocracia, visto en un capítulo anterior.

Podemos concluir señalando que si ha sido posible llegar a un acuerdo sobre la concepción de la justicia, en base a las ideas de imparcialidad y de equiprobabilidad, a partir de una determinada visión del comportamiento individual, del marco de referencia para la acción colectiva y de los principios deseables para solucionar el problema de las decisiones comunitarias, también puede ser posible la definición de un proceso que permita elaborar una constitución capaz de lograr el apoyo unánime de los ciudadanos. Si bien es cierto que las teorías examinadas no han permitido la definición de este proceso, sí

que han supuesto un punto de partida lógico para el desarrollo de tales procesos. *La teoría de la justicia y las aportaciones* derivadas de ella no han solucionado los problemas de tipo normativo planteados en los procesos de adopción de decisiones colectivas, pero han posibilitado la aparición de una serie de vías alternativas, cuyo estudio no ha hecho más que comenzar y que pueden permitirnos el logro futuro de mejores soluciones para el problema de las elecciones colectivas.

Capítulo 6. LECTURAS SELECCIONADAS

La obra básica en el campo de la justicia social, con un enfoque derivado del «contrato social», y que ha sido el punto de partida de una nueva línea de estudio dentro de la teoría de la elección pública, es

— John Rawls: *A Theory of Justice*, Harvard College, 1971. Versión castellana: *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1978.

Un planteamiento interesante sobre la aplicación del contrato social a los problemas de la elección pública, donde se recogen los fundamentos teóricos y las consecuencias de la obra de Rawls, es el de

— Dennis C. Müeller: «Contrato social y elección colectiva» (ponencia presentada en la reunión de 1978 del International Institute of Public Finance, celebrada en Hamburgo). Reproducido en versión castellana en *Información Comercial Española*, núm. 561, 1980, págs. 37-43.

Una visión panorámica de la *teoría* de la *justicia*, incluyendo diversas aportaciones sobre la obra original de Rawls, se encuentra en

— Antonio Casahuga: «La polémica en torno a la teoría de la justicia de John Rawls», *Hacienda Pública Española*, número 48, 1977, págs. 295-305.

Algunas de las críticas más interesantes sobre el concepto de contrato social y los dos principios de la justicia pueden encontrarse en

— H. L. A. Hart: «Rawls on Liberty and its Priority», *University of Chicago Law Review*, vol. 40, 1973, págs. 534-555. Reimpreso en N. Daniels: *Reading Rawls*, Basic Books, Nueva York, 1974, págs. 230-252.
— T. Nagel: «Rawls on Justice», *Philosophical Review*, vol. 82, 1973, págs. 220-234. Reimpreso en N. Daniels, *op. cit.*, páginas 1-15.
— Robert Nozick: *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York, 1974.

La función de bienestar con un enfoque «utilitarista» es planteada y analizada por

— John C. Harsany: «Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk Taking», *Journal of Political Economy*, vol. 61, 1953, págs. 434-435.
— J. C. Harsany: «Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility», *Journal of Political Economy*, vol. 63, 1955, págs. 309-321. Reimpreso en K. J. Arrow y T. Scitovsky: *Readings in Welfare Economics*, Richard D. Irwin, Homewood, 1969.
Versión castellana: *Ensayos sobre economía del bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, págs. 64-82.

La crítica a la concepción contractual por parte de los autores utilitaristas puede resumirse en las consideraciones comentadas por

— J. C. Harsany: «Can the Maximin Principle Serve as a Basic for Morality? A Critique of John Rawls Theory», *American Political Science Review*, vol. 69, 1975, págs. 594-606.
Versión castellana: «¿Puede el principio *maximin* servir como base ética? Una crítica a la teoría de John Rawls», *Hacienda Pública Española*, núm. 48, 1977, págs. 305-321.

Desde la posición «contractualista» también se han suscitado algunas críticas a los principios de la justicia rawlsianos. En este sentido es útil analizar

— James Buchanan y Winston C. Bush: «Political constraints on contractual redistribution», *American Economic Review*, 1974.

Versión castellana: «Restricción política en la redistribución contractual», *Hacienda Pública Española*, núm. 48, 1977, págs. 321-325.

La aportación pionera en el estudio formalizado de la teoría económica de las constituciones aparece en la obra de

— James M. Buchanan y Gordon Tullock: *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962. Versión castellana: *El cálculo del Consenso (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*, Espasa-Calpe, Madrid, 1980.

Un análisis descriptivo sobre las constituciones y sus diversas concepciones es el llevado a cabo por

— T. A. Esteve Serrano: «Una teoría político-económica de la constitución (reflexiones tras D. C. Müeller)», *Información Comercial Española*, núm. 561, 1980, págs. 45-58.

De particular interés puede considerarse el intento de construir una nueva teoría contractual del Estado y de las limitaciones legítimas de su poder contenido en

— James M. Buchanan: *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, University of Chicago Press, 1975.

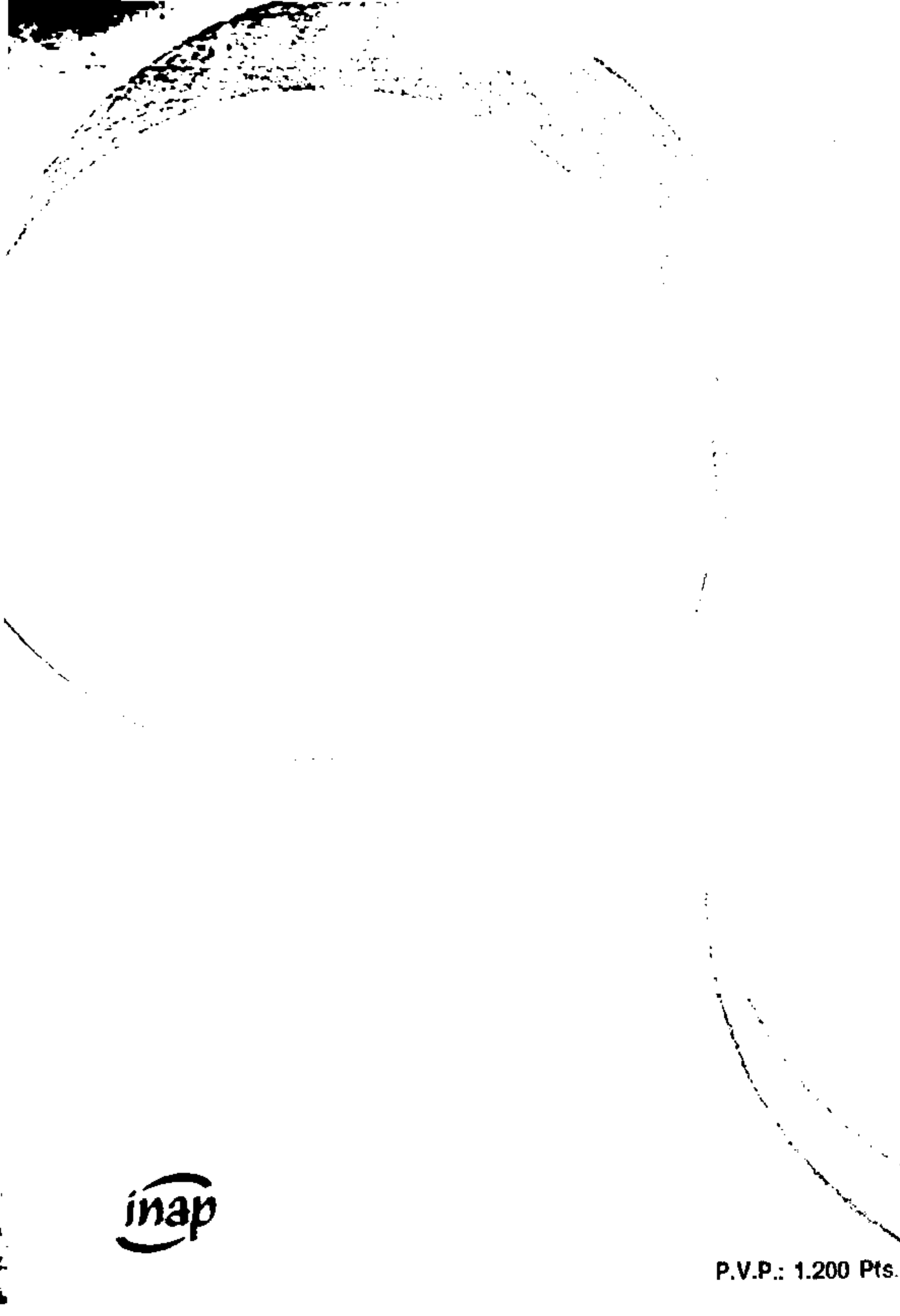
Una interpretación contractual de la teoría de Rawls la proporciona el mismo autor en

— J. M. Buchanan: «A Hobbesian interpretation of the Rawlsian difference principle», *Kyklos*, vol. 29, 1976, págs. 5-25. Versión castellana: «Una interpretación hobbesiana del principio de la diferencia de Rawls», *Hacienda Pública Española*, núm. 48, 1977, págs. 326-354.

La constitución fiscal como aplicación de las teorías sobre el contrato constitucional aparece analizada con carácter de divulgación en

— J. M. Buchanan: «Constitutional Constraints on Governmental Taxing Power», *Ordo*, vol. 30, 1979, págs. 349-359. Versión castellana: «Límites constitucionales al poder fiscal del Estado», incluido en *El análisis económico de lo político (Lecturas sobre la Teoría de la Elección Pública)*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, págs. 139-172.

INDICE


inap
P.V.P.: 1.200 Pts.